

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
MESURES PRÉVENTIVES
CONTRE LES JOURNAUX

DANS LA
LÉGISLATION FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 30 avril 1900 à 8 heures 1/2

PAR

A.-Gabriel FAURE

Président : M. FERDINAND LARNAUDE

Suffragants { MM. MARC SAUZET } *professeurs*
 { CHAVEGRIN }

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

Libraires-Éditeurs

16, RUE SOUFFLOT, 16

1900

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LES
MESURES PRÉVENTIVES
CONTRE LES JOURNAUX

DANS LA
LÉGISLATION FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

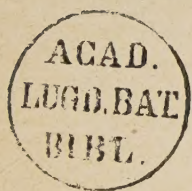
Sera soutenu le lundi 30 avril 1900 à 8 heures 1/2

PAR

A.-Gabriel FAURE

Président : M. FERDINAND LARNAUDE

Suffragants { MM. MARC SAUZET }
 { CHAVEGRIN } *professeurs*



PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

Libraires-Éditeurs

16, RUE SOUFFLOT, 16

1900

A MES PARENTS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES MESURES PRÉVENTIVES CONTRE LES JOURNAUX

DANS

LA LÉGISLATION FRANÇAISE

Je délimite tout d'abord avec soin mon sujet et je précise ce que je veux étudier.

1° Je ne parlerai que des journaux. D'où triple limitation. Je laisserai de côté : α) le régime des livres, brochures, revues ou dessins ; β) la question de réglementation de l'imprimerie et de la librairie ; γ) la question de réglementation du colportage, de l'affichage et de l'annonce sur la voie publique.

2° Je limiterai ce travail à la législation française.

3° Je n'étudierai que les mesures préventives, c'est-à-dire celles qui ont pour but de prévenir les délits, soit par de véritables prohibitions, soit au moyen de certaines garanties — par opposition aux mesures répressives qui ont pour but de

punir les délits une fois qu'ils ont été commis.

Faut-il qu'une législation prenne contre les journaux des mesures préventives ? Telle est la question qui se posera : c'est la question même de la liberté de la presse.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION SUR LA PRESSE AU POINT DE VUE DES MESURES PRÉVENTIVES

Les caractères d'imprimerie — ces saintes petites lettres de plomb, suivant la belle expression de M. Anatole France, qui devaient porter par le monde le droit et la raison (1) — étaient à peine inventés que le pouvoir s'effrayait de cette force inquiétante et mystérieuse. Il la devinait unique et terrible. Et lorsqu'il vit l'imprimerie propager la Réforme, devenir l'instrument de l'hérésie, il la poursuivit d'une haine implacable. Dès 1533 la Sorbonne et le Parlement s'unissent pour s'occuper de la « diabolique invention ». Les réglementations furent nombreuses, minutieuses et sévères. La pensée humaine, sans essor et sans liberté, ne pouvait se produire qu'après contrôle et autorisation. L'asservissement intellectuel était

(1) Article du « Figaro », M. Bergeret, à Paris. Juillet 1899.

la règle. Nul écrit ne pouvait paraître sans avoir été préalablement vu, examiné et approuvé par l'Eglise d'abord ; puis, suivant les époques, par l'Université — ce qui était encore l'Eglise — par les Parlements ou depuis 1741 par des censeurs royaux. Sans l'agrément du prince on ne peut penser. La dernière page de tout écrit doit porter l'approbation du roi : « car tel est notre bon plaisir. » En 1770, Duclos commençait ainsi une conférence : « Messieurs, parlons de l'éléphant ; c'est la seule bête un peu considérable dont on puisse parler ces temps-ci sans danger. » Privilège, censure, autorisation préalable sont les trois termes qui résument la législation de la presse avant 1791. Et toute infraction était sévèrement punie, quelquefois de la peine de mort. Etienne Dolet est condamné à la torture et à la pendaison le 2 avril 1546. Sous Henri II on brûle l'écrivain indocile. Sous Charles IX en 1573 Georges Vallée est pendu et brûlé. Plus tard on se contente de brûler l'écrit. Et à la veille de la Révolution française, sur les marches du Palais de Justice de Paris, en face de l'endroit où s'élèvera la statue de Théophraste Renaudot, s'accomplissent encore de solennelles brûleries.

Mais jusqu'à la Révolution les gouvernements n'avaient pas senti le besoin de s'armer de lois spéciales contre les journaux. « Les griffes

n'avaient point encore poussé au lion (1). » C'étaient des publications sans influence et dont le roi tenait d'ailleurs les destinées dans sa main. Il fallait un privilège pour fonder un journal et ce privilège pouvait toujours être retiré par le gouvernement. La *Gazette de France*, fondée par Renaudot en 1631, fut le premier journal français ; elle reçut « le monopole de tous les papiers généralement quelconques contenant le récit des choses passées et avenues ou qui se passeront dans le royaume ». Ce monopole fut le patrimoine de la famille jusqu'en 1792. Les autres journaux qui se créèrent avant la Révolution, tels que le *journal des Savants*, le *Mercur*e, les *Mémoires de Trévoux*, étaient des gazettes purement littéraires ou scientifiques. Elles naissaient aussi de privilèges et elles étaient soumises à la censure ; mais en fait elles jouissaient d'une assez grande liberté. Il faut enfin signaler les journaux étrangers qui s'imprimaient en assez grand nombre près de nos frontières, à Bruxelles et à Genève surtout, et que les gouvernements — fait bizarre et inexplicable — ont toujours laissé circuler librement en France.

On peut dire que l'histoire des journaux com-

(1) Hatin, *Manuel théorique et pratique de la liberté de la presse*, tome I^{er}, page 18.

mence à la Révolution de 1789. « Quand le cerveau de l'humanité bout, quand le cœur de chacun bat avec violence, quand sur toutes les lèvres les passions agitées viennent se traduire en mots brûlants, quand, pour le monde pressé de vivre, aujourd'hui dévore hier et doit être dévoré par demain, l'ère des livres est fermée : c'est l'ère des journaux qui s'ouvre (1). » Et depuis 1789 l'on peut dire que l'histoire de la presse, c'est l'histoire des journaux.

Dès le 24 août 1789, l'Assemblée Nationale fut saisie d'une résolution ainsi conçue : « La libre communication des pensées étant un droit du citoyen, elle ne doit être restreinte qu'autant qu'elle nuit au droit d'autrui. » Cette rédaction souleva de nombreuses objections. Elle parlait de « restriction de la liberté » au lieu de « répression de l'abus de cette liberté ». Et Mirabeau — qui avait imité dans son *Traité sur la liberté de la presse* l'*Areopagica* que Milton composa en 1645 pour soutenir la liberté illimitée de la presse — Mirabeau (2) sut le premier et très heureusement faire la démarcation entre les régimes préventif et répressif. « On vous laisse, s'écria-t-il, un écritoire pour écrire une lettre calomnieuse, une

(1) Louis Blanc, *Histoire de la Révolution*, tome III, page 122.

(2) Session de la Constituante de 1789. Séance du 24 août.

presse pour un libelle, il faut que vous soyez puni quand le délit est consommé ; or, ceci est répression et non restriction. C'est le délit que l'on punit, et l'on ne doit pas gêner la liberté des hommes sous prétexte qu'ils veulent commettre des délits. » L'Assemblée adopta la rédaction de M. de Larochefoucauld : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. » Ce fut l'article 2 de la Déclaration des Droits. Et la Constitution de 1791 plaça parmi les droits naturels et civils qu'elle garantissait à tout homme : « la liberté de parler, d'écrire, d'imprimer et de publier ses pensées, sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication. »

La Constitution de 1793, qui ne fut jamais appliquée, allait encore plus loin dans ses articles 6 et 7 : « La liberté de la presse ne peut être interdite, suspendue ou limitée. Le droit de manifester sa pensée et ses opinions ne peut être interdit. La constitution garantit à tous les Français la liberté indéfinie de la presse. »

La constitution de l'an III était un peu moins accentuée. L'article 353 porte bien que « tout citoyen a le droit d'écrire et de publier sa pensée,

sans qu'aucun écrit puisse être soumis à la censure avant sa publication » ; mais l'article 355 contient une restriction qui ne laisse pas que de surprendre après cette déclaration : « Si les circonstances rendent une loi prohibitive nécessaire, cette loi ne pourra avoir d'effet que pendant un an, à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée. »

Quand on parle ainsi de « circonstances » dans une loi, celles-ci sont bien près de naître ou sont déjà nées. Les belles formules des constitutions de 1793 et de l'an III n'étaient qu'une façade. Dès les 29-31 mars 1793 deux décrets, inspirés par le comité de salut public, avaient singulièrement amoindri la liberté promise : « quiconque sera convaincu d'avoir composé ou imprimé des écrits qui provoquent la dissolution de la représentation nationale, le rétablissement de la royauté ou de tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple, sera traduit au tribunal extraordinaire et puni de mort. » Par la seule application de ce décret une vingtaine de journalistes et une cinquantaine d'hommes de lettres montèrent sur l'échafaud. Ce décret d'allure répressive n'est au fond qu'une mesure préventive contre la presse ; c'est le rétablissement, sous une autre forme, de la censure que l'Assemblée Législative avait solennellement abolie en 1791.

Le Directoire rivalisa de violence avec la Con-

vention. Le régime préventif fonctionne. La loi du 28 germinal an IV interdit d'imprimer quoi que ce soit sans l'indication du nom de l'auteur, du nom et de la demeure de l'imprimeur ; la loi du 18 fructidor an V met les journaux sous l'inspection de la police et déclare que celle-ci pourra les supprimer et les prohiber ; la loi de finances du 9 vendémiaire an VI assujettit pour la première fois les journaux à la formalité du timbre. Durant ces fatales périodes on chercherait en vain quelques traces de cette liberté de la presse qu'avaient promise et proclamée trois constitutions. Le Directoire paya de l'exil dans les déserts de Sinamarry le courage de ceux qui, après le 18 fructidor, osèrent faire entendre au pays une parole libre. Soixante-sept journalistes furent déportés.

Après le 18 brumaire, pendant quinze ans, la presse allait trouver dans Bonaparte un maître plus implacable encore. Jusqu'à lui en effet, malgré les exécutions sanglantes de la Terreur, malgré les déportations, la liberté de la presse était restée au moins le principe. Jusqu'à lui chacun avait pu fonder un journal ; le régime préventif du Directoire était plus réglementaire que prohibitif. Bonaparte va établir au contraire le régime prohibitif dans sa rigueur la plus absolue : la liberté est frappée au cœur.

Il faut reconnaître que le terrain de l'arbitraire

avait été préparé par les journaux autant que par les gouvernements eux-mêmes. La presse se livrait à tous les excès. Aucune retenue, aucune pudeur. Aussi est-ce en invoquant le salut du pays que le premier consul déclare que les principes des diverses libertés devaient être momentanément arrêtés dans leur application. C'est le pays lui-même, déclare-t-il, qui demande d'être protégé contre les utopies des idéologues et les entreprises des ennemis de la République. Et « considérant que les journaux sont des instruments dans les mains des ennemis de la République ; que le gouvernement est chargé spécialement par le peuple français de veiller à sa sûreté » l'arrêté consulaire du 27 nivôse an VIII supprime tous les journaux à l'exception de treize et interdit la création d'aucune feuille nouvelle. Comme la constitution de l'an VIII n'avait fait mention d'aucune liberté civile ou politique, le gouvernement alléguait son silence pour régler ainsi l'existence des journaux. Le 4 vendémiaire an XII nouvel arrêté dont les premiers mots sont d'une délicieuse ironie : « Pour assurer la liberté de la presse, aucun libraire ne pourra vendre un ouvrage avant de l'avoir présenté à une commission de revision, laquelle le rendra s'il n'y a pas lieu à censure. » Ces mesures qui aujourd'hui, selon le mot de Thiers, seraient « un phénomène impossible » furent ac-

cueillies sans murmure et sans étonnement par l'opinion lasse et désintéressée.

Le 18 mai 1804 le Premier Consul devient Empereur des Français. Le 10 juillet il rétablit le ministère de la police générale et lui donne la surveillance des journaux. Je n'ai pas à raconter ici par le détail l'effroyable régime qui opprima la presse. M. Welschinger y a consacré des pages très intéressantes (1); et certaines anedoctes qu'il rapporte prouvent mieux que toute étude l'absolue servitude des journaux sous le premier Empire. Les saisies, les suppressions, les mesures arbitraires se multiplient. Les temps de la Révolution étaient bien finis. La France avait un maître. Tout était dans la main de l'Empereur. Tous les journaux étaient « ses » journaux et il agissait à leur égard comme un propriétaire à l'égard de sa chose. Le 7 août 1805, du camp de Boulogne, il met l'embargo sur leurs revenus; il décide que ces revenus seront divisés en douze parts et qu'un certain nombre de douzièmes seront versés tous les ans au ministère de la police. Puis il s'attaque à la presse départementale; elle est d'abord réduite à reproduire le *Moniteur*, puis à verser deux douzièmes à la police, enfin à n'avoir plus qu'une feuille par départe-

(1) Henri Welschinger, *La censure sous le Premier Empire*. Paris, 1882. Charavay, frères.

tement au choix du préfet. Cette fois, c'est complet. Jamais plus d'opposition, jamais plus d'article politique, jamais plus de discussion ; on a les bulletins de victoire de Napoléon, les proclamations de Napoléon, les ordres du jour de Napoléon, le récit fantastique de toute l'épopée impériale, mais rien que ce récit !

Napoléon, qui aimait l'ordre, voulut régulariser ce régime. Il saisit le Conseil d'Etat qui s'occupa de la question de 1808 à 1810. L'Empereur prit lui-même une part active aux travaux et rien n'est plus intéressant que de suivre ces discussions qu'a recueillies le baron Locré (1). Le 5 février 1810 parut le fameux décret réglementant l'imprimerie et la librairie. Il instituait une direction générale de l'imprimerie et de la librairie et lui donnait des attributions de surveillance sur tous ceux qui furent autorisés à exercer ces professions ; les libraires et les imprimeurs durent être brevetés et assermentés et pour obtenir un brevet il fallait être muni de certificats de bonne vie et mœurs et d'attachement au souverain. Le nombre des imprimeurs et celui des presses qu'ils pourraient

(1) Discussions sur la liberté de la presse, la censure, l'imprimerie et la librairie, qui ont eu lieu dans le sein du Conseil d'Etat pendant les années 1808, 1809, 1810 et 1811, recueillies et publiées par le baron Locré. Paris, 1819, in-8°. Voir des extraits dans Hatin, ouvrage cité, page 64 et suivantes.

employer fut fixé pour Paris et les départements. Les imprimeurs furent astreints avant l'impression à faire des déclarations afin de mettre l'autorité à même d'empêcher l'œuvre de naître et le dépôt de cinq exemplaires de chaque ouvrage fut ordonné avant la publication. Et, le mois suivant, en mars 1810, l'Empereur imaginait un système à la fois plus expéditif et plus simple : un décret instituait des prisons d'Etat « pour les personnes qu'il serait également impossible pour le salut de l'Etat de relâcher ou de mettre en jugement ». C'était le rétablissement pur et simple des lettres de cachet de l'ancienne monarchie. Napoléon était sûr ainsi d'avoir raison de l'idéologie. Il raconta un jour à la Commission de censure, qu'ayant appris qu'un journal hostile circulait, il avait fait prévenir son auteur que si un second numéro paraissait semblable au premier, il l'enverrait au Temple ; il ajouta qu'il n'y avait eu ainsi ni second ni troisième numéro (1).

Il semble, avec un pareil régime, qu'on ait épuisé la liste des mesures prohibitives possibles et qu'il n'y ait plus rien à redouter de la presse. Eh bien ! non. Napoléon trouva un dernier danger : le nombre des journaux était trop grand à

(1) Voir dans Celliez et Le Senne, *Loi de la presse, le discours de Charles Floquet*, page 168.

Paris. Treize journaux, c'était trop. Malgré la rigoureuse surveillance de la police, l'Empereur y lisait encore parfois des appréciations, des allusions qui le blessaient. Au début de 1811, il commença par la confiscation des *Débats* qui furent divisés en 24 parts. Huit furent attribuées à la police ; les seize autres à des courtisans ou à des hommes de lettres. Aucune indemnité ne fut accordée aux propriétaires. Puis, par le décret du 9 avril 1811, Napoléon étendit cette mesure aux autres journaux et prononça leur confiscation pure et simple. Pour essayer de motiver cette confiscation le décret disait que le produit des journaux ne pouvait devenir une propriété que par une concession expresse du souverain : or cette concession n'existait pas ; que, de plus, les bénéfices considérables qu'avaient faits les propriétaires les indemnisaient largement de tous leurs sacrifices ; et qu'enfin on ne pouvait confier la rédaction des feuilles périodiques qu'à des hommes sûrs et connus par leur attachement à l'Empereur. En vertu de ces motifs l'entreprise était « concédée » à une Société d'actionnaires désignés par le gouvernement. Napoléon aurait mieux fait de justifier une pareille confiscation en répétant simplement le mot de Louis XVI : « c'est légal parce que je le veux. » Quelques mois après un décret daté de Compiègne acheva l'œuvre de spoliation et la

propriété de tous les journaux tomba au pouvoir de l'Etat.

Un bureau de l'esprit public institué au ministère de la police impériale était chargé de la direction des journaux de Paris ; celle des journaux des départements appartenait au ministère de l'intérieur. Napoléon pouvait ainsi savoir d'avance ce que liraient tous ses sujets. Il recevait la veille les journaux qui devaient paraître le lendemain.

Le tableau de la presse à cette époque est d'une déplorable tristesse. « Toute liberté a disparu ; les bénéfices, les revenus, la propriété, la rédaction, les rédacteurs, tout appartient désormais au gouvernement. Les feuilles indépendantes sont supprimées ou annexées aux feuilles officielles. Il est interdit de créer une publication nouvelle. Paris et la province courbent, sans protester, la tête sous le joug de la police et de l'administration. Les quatre journaux qui subsistent ne sont plus que des instruments entre les mains du souverain et de ses ministres. Leur politique et leurs opinions sont celles que le maître se plaît à leur donner. Le mot : « ils ne disent que ce que je veux » s'est pleinement réalisé, et la presse vit en servitude ; mais cette servitude est encore un peu dissimulée dans l'éblouissement de la gloire militaire (1). »

(1) H. Welschinger, *La censure sous le Premier Empire, passim.*

Le bruit des armes qui empêchait Marius d'entendre la loi empêchait le peuple de sentir l'oppression. La fortune magnifique de l'Empereur, la marche de ses armées toujours victorieuses et toujours conquérantes, les batailles livrées, les bulletins de victoire, les pays envahis et soumis, les coalitions brisées, les royaumes fondés, morcelés, taillés dans l'Europe au gré de sa volonté, les lois promulguées dans les capitales ennemies, les alliances imposées plutôt que consenties, les couronnes de dix rois courbées sous le sceptre impérial, toute cette gloire, tous ces triomphes, toute cette puissance faisaient oublier ou trouver moins rude la servitude civile. La France était alors, ainsi que le dit Villemain dans son style un peu trop imagé, « comme ces palais magnifiques des temps demi-barbares, comme ces pompeux monuments dont l'œil contemplait de loin la splendeur et la hardiesse, sans apercevoir et sans soupçonner les égouts et les geôles cachés dans dans leurs fondements (1). »

Mais dès que la fortune sembla moins sourire à Napoléon, l'éblouissement se dissipa peu à peu. La servitude civile parut d'autant plus lourde et plus rude qu'on l'avait plus oubliée pendant les quinze années que dura le poème impérial. Et

(1) Villemain, *Souvenirs contemporains*, tome I^{er}, page 276.

quand on vit revenir l'Empereur, fugitif et seul, « avec un carquois vide » comme le roi d'Eschyle, il se fit une grande révolution dans les idées et dans le langage de la foule. Le mot de Pompée était vrai pour Napoléon aussi : « Le soleil levant a plus d'adorateurs que le soleil couchant. » Tout le monde réclama cette liberté de la presse dont personne n'éprouvait le besoin quelques mois avant. Et le grave Sénat, répondant par l'insulte au despotisme dont il avait été le plus vil courtisan, vota l'acte de déchéance du 3 avril 1814. Lui aussi réclame la liberté de la presse. Il ne se souvint de cette liberté que pour reprocher à Napoléon de l'avoir foulée aux pieds. Ces insultes au vaincu que la veille encore on encensait soulèvent le cœur ; mais il est juste d'ajouter qu'elles répondaient exactement aux sentiments de la foule, à l'esprit de l'opinion publique. « On en voulait à l'Empereur de cette police impitoyable qui avait mis comme un carcan à la pensée, maltraité et avili les journalistes et les écrivains. »

Aussi le premier soin de Louis XVIII fut-il d'insérer, dans la Charte qu'il octroyait aux Français, un article 8 garantissant à tous les citoyens le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions : « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté. »

Mais la loyale exécution de ce pacte ne dura pas longtemps. L'article 8 de la Charte ne prévoyait, pour la presse, qu'un régime répressif ; la loi du 21 octobre 1814 vint rétablir le régime préventif. Le titre 1^{er} de la loi consacrait la censure préalable de tous les journaux et leur servitude absolue. Le titre 2 reproduisait les dispositions du décret du 5 février 1810 en rendant plus strictes encore les obligations imposées aux imprimeurs. Rien n'était donc changé. Mais il est juste d'ajouter que l'agitation du pays justifiait un peu ces mesures que la loi déclarait d'ailleurs temporaires.

Le 20 mars 1815 Napoléon rentrait aux Tuileries. Il avait jugé qu'un nouveau triomphe n'était possible que s'il revenait en promettant et en apportant aux Français un régime de liberté — et avant tout la liberté de la presse. Aussi, dès le 25 mars, abolit-il la censure et la direction de l'imprimerie et de la librairie. Et il met dans l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire un article 64 ainsi conçu : « Tout citoyen a le droit d'imprimer et de publier ses pensées en les signant, sans aucune censure préalable. » Certes, il y eut bien quelques décrets qui provisoirement laissaient subsister la direction de l'imprimerie et de la librairie et la surveillance des journaux par la police ; mais, en fait, on peut dire que Napoléon laissa à la presse pendant les cent jours une vé-

ritable liberté. Et ses déclarations à Benjamin-Constant sont bien le fond même de sa pensée : « Des discussions publiques, des élections libres, des ministres responsables, la liberté de la presse, je veux tout cela... la liberté de la presse surtout : l'étouffer est absurde ; je suis convaincu sur cet article (1). » C'était l'application sincère et loyale de la Charte. C'était de la part de Napoléon une concession extraordinaire. Eh bien ! telle était alors la disposition des esprits, que, nous dit De Viel-Castel « la publication de cet acte additionnel devint le signal d'une explosion de colère qu'aurait à peine expliquée la promulgation d'un Code de despotisme ». Toute l'opposition, les constitutionnels, les royalistes, les révolutionnaires déclarèrent que l'acte était insuffisant. Ils attaquèrent Napoléon avec une violence telle que celui-ci, malgré ses désirs de gouvernement libre et libéral, songeait à dresser de nouvelles barrières contre la presse, lorsqu'il eut à s'occuper des alliés qui marchaient sur nos frontières.

Louis XVIII revint, après Waterloo, ayant compris la nécessité d'un régime libéral. Son premier acte est de renoncer aux principales dispositions de la loi du 21 octobre 1814 et de supprimer la censure des journaux.

(1) Hatin, ouvrage cité, page 113. Voir aussi la note.

C'est alors que commence ce qu'on peut appeler la grande période de la presse, la période de la seconde Restauration. Grande période, parce que jamais en France les journaux ne jouèrent un si grand rôle que pendant ces quinze années ; jamais les journaux n'exercèrent une si puissante et si réelle influence. « On ne saurait imaginer avec quelle impatience un numéro de la *Minerve* ou du *Conservateur* était attendu (1)... il y eut tel article du journal des *Débats* qui devint un événement. Toutes les questions fondamentales étaient soulevées dans cette polémique, l'origine des pouvoirs, leurs droits respectifs, les bornes de l'autorité, le conflit des deux prérogatives, les principes de la souveraineté. Les bases de l'ordre social semblaient mises à nu. » C'est alors que la presse fut vraiment un quatrième pouvoir dans l'Etat, et non le moindre. Et c'est aux journaux que quelques-uns des écrivains de l'époque parmi ceux qui ont laissé les plus grands noms durent leur fortune et leur renommée. Grande période aussi parce qu'on peut dire qu'alors la question de la presse était liée à la vie même de chaque gouvernement, parce que les incomparables luttes politiques qui illustrèrent ces quinze années de notre vie publique se débattirent au sujet de la liberté de la presse, parce

(1) *Idem.*, page 121.

que la révolution de 1830 fut faite par les journaux et pour eux. A aucune époque on ne voit mieux combien cette question de la presse est une question essentiellement politique et combien sa liberté est liée à la forme même du gouvernement. La France était divisée en deux camps : ceux qui voulaient conserver les libertés si chèrement acquises et les augmenter peu à peu et sagement ; ceux qui voulaient revenir à la monarchie absolue du ^{xviii}^e siècle et effacer de notre histoire les années de la Révolution et de l'Empire. D'un côté les libéraux, de l'autre les ultras, partis de forces à peu près égales qui luttèrent sans cesse et triomphèrent tour à tour. Et, suivant que l'un ou l'autre arrivait au pouvoir il rétablissait ou supprimait la liberté de la presse, il abolit ou édictait des mesures préventives contre les journaux. 1815, 1816, 1817, 1818, 1819, 1820, 1821, 1822, 1828, chaque année amène sa loi et quelquefois plusieurs. Il serait long et fastidieux d'entrer dans le détail de toutes. Je ne veux indiquer que les grandes lignes. Et d'ailleurs quelques-unes d'entre elles visent seulement le régime répressif que je n'étudie pas.

Nous avons vu Louis XVIII arriver au pouvoir avec des idées libérales. Elles ne durèrent pas longtemps. Dès le 8 août 1815 une ordonnance astreint tous les journaux à une autorisation nouvelle et crée une commission de censeurs. Puis,

secondé par la Chambre introuvable, Louis XVIII promulgue les lois du 9 novembre et du 27 décembre 1815 qui organisent un régime d'oppression complète de la presse. Richelieu qui était au ministère était pourtant un homme modéré et libéral. Plus que personne il souffrait de la politique violente dans laquelle, malgré lui, il était engagé. Les événements vinrent lever ses dernières hésitations. Le complot de l'avocat Didier à Grenoble, insignifiante et folle équipée sauvagement réprimée par le général Donnadieu, avait coûté la vie à vingt-cinq personnes. Richelieu prononça la dissolution de la Chambre introuvable. Grâce à une violente campagne contre les ultras, la Chambre revint avec une majorité modérée. Cependant le ministère, subissant l'influence personnelle de Louis XVIII, ne rétablit pas de suite la liberté de la presse et le projet de 1817, rédigé par Pasquier, n'apportait pas de grandes modifications au régime antérieur. Néanmoins il supprimait la censure et la remplaçait par l'autorisation gouvernementale. Dans les Chambres le projet rencontra une formidable opposition. Chateaubriand, Royer-Collard, Camille Jordan, Benjamin-Constant, Villèle, De Bonald combattirent avec énergie pour l'affranchissement de la presse. Les partisans de la liberté firent chaque jour de si grands progrès dans le public et dans les Cham-

bres que le ministère jugea prudent de retirer son projet et se borna à demander une prolongation pour dix-huit mois d'une législation que tout le monde condamnait. Alors, pour tourner la loi, nombre de journaux se transformèrent en publications non périodiques. Pour éviter la censure, on publiait en brochures les articles qu'elle n'aurait pas laissé passer dans les journaux. Et toutes les fois que des procès de presse étaient intentés, les grands avocats d'alors, les Dupin, les Barthe, les Mauguin tenaient à honneur de défendre les journalistes. Leurs courageuses et véhémentes plaidoiries passionnaient l'opinion. — Plus ardemment que jamais celle-ci réclamait la liberté de la presse.

Après quatre années de luttes la liberté l'emporta. Le gouvernement se résolut à donner à la presse un régime définitif. Il fit étudier la question par les hommes les plus compétents. De Serre présenta aux Chambres en 1819 les trois fameuses lois qu'avaient préparées Guizot, le duc de Broglie et Royer-Collard. La troisième, celle du 9 juin 1819 nous intéresse seule. Elle supprime toutes les mesures préventives prohibitives antérieures : plus de privilège, plus de censure, plus d'autorisation préalable. Elle établit seulement des mesures réglementaires. Les propriétaires de journaux politiques devaient : 1° fournir un cau-

tionnement plus ou moins élevé, suivant les lieux et les intervalles de leur publication ; 2° avertir l'autorité de la création du journal par une déclaration ; 3° déposer un exemplaire signé entre les mains de l'administration.

L'état des esprits était tel que cette loi, si libérale, fut attaquée avec la dernière violence. Les orateurs, les journaux libéraux la dénoncèrent comme le dernier effort du despotisme aux abois, comme une insulte faite au bon sens du public et à la dignité des Chambres. « Toutes les lois sur la liberté de la presse, disait la *Minerve*, devraient être intitulées lois contre la liberté de la presse. La presse est un mode d'écriture ; l'écriture, c'est la parole ; la parole, c'est la pensée ; la pensée, c'est l'homme même. Avons-nous un Code sur la liberté des pieds et des mains ? Cependant la main peut devenir l'instrument d'un crime. » Daunou dénonça à la tribune tous les articles qui astreignaient les journaux à fournir des garanties, comme violateurs du texte et de l'esprit de la Charte. On s'éleva particulièrement contre le cautionnement. Benjamin-Constant qui, dans la discussion générale, avait rendu hommage aux principes de la nouvelle législation, l'attaqua. « La loi sur les journaux, déclara-t-il, viole l'article 8 de la Charte qui interdit formellement toutes les lois préventives et qui ne permet que

les lois répressives ; or un cautionnement anticipé n'est certainement pas une mesure de répression. »

La loi fut habilement et très éloquemment soutenue par ses auteurs. Guizot et Royer-Collard s'efforcèrent de montrer que les mesures réglementaires imposées ne violaient en aucune façon la Charte et laissaient intacte la liberté. Royer-Collard fut surtout très habile en présentant le cautionnement comme nécessité par le caractère commercial de l'entreprise de presse et comme n'ayant aucun caractère politique. La loi fut votée à de très grosses majorités dans les deux Chambres. On peut dire qu'elle réalisa la prédiction de De Serre et qu'elle fonda la liberté de la presse. « Et elle l'avait si bien fondée, dit Duvergier de Hauranne que, depuis qu'elle existe, les ennemis de la liberté de la presse se sont constamment appliqués à les détruire, soit par la législation, soit par la jurisprudence, et que le peu qu'il en reste fait encore notre force (1) ».

Huit mois après, un des princes de la branche aînée des Bourbons tombait sous le fer d'un assassin. Un second ministère Richelieu succédait au ministère Decaze. Et les nouveaux ministres, qu'avaient déjà émus les écarts de la presse périodique, profitèrent de l'impression profonde que le

(1) Voir Hatin, ouvrage cité, page 173.

crime avait produite pour demander aux Chambres de nouvelles lois préventives. L'assassinat du duc de Berry renversait toutes les espérances qu'on avait fondées sur la liberté des journaux. Ceux-ci furent accusés de complicité et frappés comme l'assassin.

Le gouvernement demanda pour cinq ans la suppression des lois de 1819, le rétablissement de l'autorisation préalable et de la censure. Grâce aux ardents efforts du duc de La Rochefoucauld et du comte Daru à la Chambre des Pairs, de Benjamin-Constant, de Manuel, de Camille Jordan de Royer-Collard à la Chambre des Députés, qui, tous, s'élevèrent contre les lois d'exception, la suppression des lois de 1819 ne fut votée que pour un an.

L'année finie, au terme de la session de 1820, le gouvernement vint demander une nouvelle prorogation de la loi qui remplaçait celle de 1819 et rétablissait la censure. Cette fois De Serre, de Bonald, Villèle qui avait jusqu'alors combattu pour la liberté firent défection et soutinrent la demande du gouvernement. Néanmoins le ministère subit un nouvel échec ; les Chambres ne prorogèrent que jusqu'à l'expiration du troisième mois qui suivrait l'ouverture de la session de 1821.

Aux élections de 1821 les ultras triomphent. La majorité leur est désormais assurée. La naissance

du duc de Bordeaux, « l'enfant du miracle », sept mois après la mort du duc de Berry, le succès des absolutistes à Troppau et à Leybach, l'échec des révolutionnaires à Naples et dans le Piémont, complètent et exaspèrent leur triomphe. Richelieu doit se retirer et laisser la place au ministère Villèle-Corbière-Peyronnet, le moins libéral et le plus « antinational » qui eut encore pesé sur la France. Son but était la destruction de la Charte et le retour à l'ancien régime, à la monarchie absolue. Et Villèle qui s'écriait en 1817 alors qu'il était dans l'opposition : « Il faut que cette tribune conquière la liberté de la presse ou qu'elle soit réduite elle-même au silence par l'asservissement de la presse ! » Villèle, une fois au pouvoir, préféra l'arbitraire à la liberté et il apporta aux Chambres une nouvelle loi qui rétablissait les mesures préventives, l'autorisation préalable, la censure facultative et qui introduisait dans la législation un élément de criminalité inconnu jusqu'alors : le délit de tendance. De généreuses voix s'élevèrent encore contre la loi. Emile de Girardin se donna le malin plaisir de lire, sous les clameurs de la droite, un discours pour la liberté de la presse qui était une véhémement critique du projet et qu'il déclara, au milieu d'un éclat de rire général, être le discours prononcé en 1817 par Villèle lui-même. Mais la

loi passa. A la Chambre des Pairs, Talleyrand, Barente, de Broglie, Pasquier combattirent vaillamment aussi. On ne restreignait pas la liberté de la presse, déclara Molé dans un discours qui eut un immense retentissement, on la supprimait. L'opposition des pairs n'eut pas plus de succès que celle des députés : la loi passa. Elle fut promulguée le 17 mars 1822.

Puis, devant les échecs obtenus à l'occasion des poursuites contre des journaux, attaqué chaque jour avec une violence nouvelle, le ministère se réfugia dans la censure ; et « emporté par sa colère, il dédaigna d'abriter cet acte de violence sous un prétexte politique ». Il s'en prit à la faiblesse des journaux et une ordonnance du 15 août réunit en vigueur les lois de 1820 et de 1821. La censure était rétablie.

Charles X, en montant sur le trône, supprime la dernière ordonnance de Louis XVIII. Jusqu'en 1828 la France reste sous le régime de la loi de 1822. Mais ce sont des années de luttes journalières, passionnées, terribles. Le gouvernement poursuit les journaux et les traque ; ceux-ci continuent à lutter avec une indomptable énergie. On peut dire que la presse eut aussi sa bataille d'Hernani, mais elle dura six ans. A la fin, harcelé de partout, exaspéré par les attaques incessantes, voyant les tribunaux acquitter le plus souvent les

journalistes poursuivis, poussé par le parti prêtre qui réclame d'énergiques mesures, le ministère apporta à la Chambre une loi sauvage qui équivalait à la suppression pure et simple de l'imprimerie et de la presse. Casimir-Périer, après la lecture du projet, le résumait ainsi : « L'imprimerie est supprimée en France au profit de la Belgique. » Le *Moniteur*, quelques jours après, défendant la loi l'appelait « loi de justice et d'amour ». Le mot lui resta. Tous les journaux de l'opposition, de droite comme de gauche, menèrent la campagne contre cette loi qui « violait tous les droits en ruinant tous les intérêts ». Il n'y eut pas jusqu'à l'Académie française elle-même, peu suspecte pourtant de libéralisme, qui demanda à présenter au roi une supplique : le roi refusa de la recevoir. La discussion à la Chambre des Députés dura près d'un mois. Royer-Collard, La Bourdonnaye, Benjamin-Constant, les orateurs de l'extrême droite, les orateurs de gauche s'unirent dans les mêmes attaques. « Plus d'écrivains, s'écria Royer-Collard, plus d'imprimeurs, plus de journaux : tel sera le régime de la presse... Je regrette purement et simplement la loi par respect pour l'humanité qu'elle dégrade et pour la justice qu'elle outrage ! » La loi fut votée par 233 voix contre 134. Mais la Chambre des Pairs se montra si ouvertement hostile et le soulèvement moral

dans le pays était tel que le ministère jugea plus sage et plus prudent de retirer la loi que Châteaubriand avait appelée : la loi vandale. Et le pays poussé à bout nomma cette fois une Chambre libérale devant laquelle le ministère Villèle dut se retirer.

Le ministère Martignac fit voter par la Chambre la loi plus libérale du 18 juillet 1828. Les mesures prohibitives disparaissaient : plus d'autorisation préalable, plus de censure ; plus de délit de tendance. La loi ne conservait que les mesures réglementaires : les journaux restaient soumis au cautionnement et ne pouvaient être publiés sans une déclaration préalable faisant connaître le titre du journal et les noms des propriétaires, gérants et imprimeurs ; chaque numéro devait porter la signature du propriétaire et l'exemplaire signé pour minute était déposé au parquet du procureur du Roi. C'étaient des améliorations considérables et la presse les célébra avec un sincère enthousiasme.

On pouvait en espérer de nouvelles lorsque, à l'instigation du ministère Polignac, Charles X signa les ordonnances du 25 juillet 1830. L'une — la principale — suspendait la liberté de la presse et remettait en vigueur les principales dispositions du titre 1^{er} de la loi du 21 octobre 1814. Quelques heures après Paris était soulevé. Le re-

trait de l'ordonnance ne put empêcher la Révolution de s'accomplir. Elle se fit sur ce mot prononcé par le duc d'Orléans entrant le 31 juillet à l'Hôtel-de-Ville : « Il n'y aura plus de délits de presse. » La presse était victorieuse.

Issue d'une révolution faite, comme je l'ai déjà dit, par la presse et pour elle, la Monarchie de juillet ne pouvait pas ne pas se montrer bienveillante à la presse. La Charte révisée proclama à nouveau la liberté de la presse. L'article 7 déclarait que la censure ne pourrait jamais être rétablie.

Pendant cinq ans les journaux usèrent et abusèrent de cette liberté. Jamais gouvernement ne fut attaqué comme celui du roi-citoyen. De la part des monarchistes d'un côté, de la part des républicains et des démocrates de l'autre, ce fut un débordement d'insultes, d'outrages, d'appels à la révolte, de provocations à l'insurrection. L'attentat de Fieschi combla la mesure. Sans doute, la presse était étrangère à ce crime, en ce sens qu'il n'était pas un seul journaliste qui en eût connaissance avant son exécution ; mais c'était au nom des doctrines anarchiques vantées et répandues par les journaux de l'extrême opposition que l'attentat avait été commis.

Le 4 août 1835, le duc de Broglie, président du Conseil, proposa aux Chambres, au nom du gou-

vernement, les lois qui sont connues sous le nom de « lois de septembre ». L'une des trois lois était relative à la presse. Dans l'exposé des motifs, le ministre déclarait nettement que l'intention du législateur était de tuer la presse dont les principes n'étaient pas ceux du gouvernement de juillet. Guizot pouvait déclarer à la tribune de la Chambre « que le législateur voulait anéantir la presse antidynastique ». Néanmoins la loi s'occupait surtout de la répression ; la seule mesure préventive que nous y trouvons est une augmentation du taux du cautionnement. Aussi peut-on dire que même après 1835, même sous le régime des lois de septembre, la presse a joui en France d'une assez grande liberté. Et d'autre part, grâce à l'impulsion d'Emile de Girardin et au journal à 40 francs par an, c'est à partir de 1836 que la presse périodique prit son essor définitif.

Les journaux usèrent de leur liberté pour préparer la Révolution de 1848. Et l'un des premiers actes du gouvernement provisoire fut le décret du 6 mars 1848 qui abrogeait la loi de septembre sur la presse ; généreuse mais fatale imprudence. Les temps étaient encore trop orageux pour une liberté complète. Les émeutes de juin furent le départ d'une réaction naturelle. Le besoin de la conservation, la nécessité de rassurer le pays et d'y rétablir l'ordre obligèrent l'Assemblée à re-

venir aux mesures préventives. Le décret du 12 août 1848 rétablit les cautionnements, mais en les réduisant à moins du quart des chiffres prescrits par les législations antérieures. La nouvelle assemblée de 1849 avait l'intention de rédiger une loi complète sur la presse ; mais les douloureux événements de juin, la mise de Paris en état de siège, l'empêchèrent de donner suite à son projet. Le général Cavaignac dut suspendre six journaux. Puis il présenta à la Chambre un projet de loi qui devint la loi du 27 juillet 1849 et qui en somme n'était que la restauration des lois de septembre et qui allait même plus loin dans quelques-unes de ses dispositions. L'année suivante le gouvernement fit voter la loi du 16 juillet 1850 qui élève le taux du cautionnement, rétablit l'impôt du timbre et introduit une innovation dans la législation sur la presse en exigeant la signature de l'auteur de tout article de discussion politique, philosophique ou religieuse, inséré dans un journal. On peut s'étonner que l'Assemblée législative ait voté si facilement ces projets de loi. Certes, il y eut bien de vives discussions, et le dernier projet par exemple ne passa qu'après sept jours de discussion et réunit contre lui une très grosse minorité de 263 voix ; mais on constate néanmoins que la liberté de la presse ne trouva point des champions si ardents et si résolus que

lors des grandes discussions de la Restauration ou de la Monarchie de juillet. Le péril révolutionnaire, les journées de juin, les considérations de salut public influençaient le vote. Et d'autre part, dans l'Assemblée comme dans le public, il y avait des sentiments hostiles au journalisme, inspirés par la violence sectaire et parfois sauvage des journaux. Tout excès amène une réaction en sens opposé : c'est une loi vieille comme le monde et qui sera toujours vraie. Les mesures rigoureuses prises par le gouvernement issu du plébiscite de décembre 1851 contre les journaux ne soulevèrent dans le pays ni grande colère ni forte émotion.

Lucien Rigade a dit que sous le second Empire « le journalisme subit une épreuve douloureuse ». La constitution du 14 janvier 1852, qui énumère dans son article 86 les libertés qui sont au-dessus des lois et que le Sénat doit protéger contre toute atteinte, ne comprend point la liberté de la presse dans son énumération ; mais assez hypocritement elle garantit et consacre à nouveau les principes de 1789, dont l'un des plus essentiels est celui de la liberté de la presse. Le gouvernement impérial aimait d'ailleurs à proclamer son respect pour cette liberté ; mais il faisait une distinction assez spacieuse pour justifier le régime sévère qu'il allait imposer aux journaux. « Le droit d'exposer et de

publier ses opinions, qui appartient à tous les Français, est une conquête de 1789 qui ne saurait être ravie à un peuple aussi éclairé que la France ; mais ce droit ne doit pas être confondu avec l'exercice de la liberté de la presse par la voie des journaux périodiques. Les journaux sont des forces collectives organisées dans l'Etat, et, sous tous les régimes, ils ont été soumis à des règles particulières. L'Etat a donc des droits et des devoirs de précaution et de surveillance exceptionnelles sur les journaux. » Bien que cela soit extrait d'une circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets en date du 18 septembre 1859, on peut dire que cette conception fut celle de Napoléon III dès son arrivée au pouvoir.

Le décret-loi du 17 février 1852 qui, par son silence, laisse la liberté complète à la presse en général, organise au contraire pour les journaux le régime le plus despotique, le plus arbitraire, le plus draconien qu'ils aient eu à subir depuis la chute du premier Empire. Mesures répressives nombreuses et sévères, mesures de publicité, mesures préventives prohibitives, mesures réglementaires, toutes s'y trouvent et abondamment. « La presse, a pu dire M. Laferrière, était mise en 1852 au rang des établissements insalubres et des (1)

(1) E. Laferrière, *La censure et le régime correctionnel, étude sur la presse contemporaine*, 1867.

industries dangereuses. » Seule la censure proprement dite manque à la liste, mais elle était remplacée par d'autres mesures aussi rudes et aussi efficaces, plus dangereuses peut-être même pour les journaux. Défense de fonder un journal sans l'autorisation du gouvernement ; faculté pour l'administration de suspendre ou même de supprimer un journal ; maintien et surélévation du cautionnement ; défense d'introduire en France sans autorisation un journal étranger, interdiction de rendre compte des séances du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat etc., etc., pour ne parler que des mesures préventives. Et tout ceci complété par d'autres décrets : décret du 1^{er} mars 1852 relatif au timbre des journaux et écrits périodiques et des écrits non périodiques traitant de matières politiques ou d'économie sociale publiés à l'étranger et importés en France ; décret du 22 mars 1852 qui soumet les imprimeurs en taille douce à l'autorisation du gouvernement et du serment ; décret qui interdit l'usage des presses de petites dimensions pour des impressions privées sans l'autorisation du ministre de l'intérieur à Paris ou des préfets dans les départements ; décret du 30 avril 1852 relatif à la presse aux colonies.

Ce régime est vraiment le type du régime préventif. Je m'y arrête un moment et je dresse le tableau des mesures les plus importantes en vi-

gueur contre la presse sous le second Empire :

1° *Autorisation préalable* : Aucun journal traitant de matières politiques ou d'économie sociale ne pouvait être publié sans une autorisation préalable du gouvernement ;

2° *Déclaration préalable* : Malgré l'autorisation obtenue, ces journaux devaient faire l'objet d'une déclaration contenant le titre du journal, les noms des propriétaires autres que les commanditaires et l'indication de leur part dans l'entreprise, le nom et la demeure des gérants responsables, l'affirmation que propriétaires et gérants réunissaient les conditions de capacité prescrites par la loi, l'indication de l'imprimerie ;

3° *Cautionnement* : les journaux devaient verser avant toute publication, un cautionnement dont le taux était variable ;

4° *Signature de l'auteur* : Tout article de discussion politique, philosophique ou religieuse devait porter la signature de l'auteur, ainsi que les articles où étaient discutés les actes ou les opinions des citoyens et les intérêts individuels ou collectifs ;

5° *Signature du gérant* : Tous les exemplaires devaient porter la signature du gérant ;

6° *Dépôt au parquet* : Un exemplaire de tout journal et de chaque numéro devait être déposé au parquet et signé pour minute par le gérant ;

8° *Timbre* : Tous les journaux étaient soumis au timbre ;

8° *Avertissement* : Quand un article déplaisait au gouvernement, celui-ci avait le droit de faire donner, par la police, un avertissement au journal ;

9° *Suspension* : Les journaux pouvaient être suspendus par le gouvernement dans deux cas : α) après une condamnation prononcée contre eux pour contravention ou délit de presse ; β) après deux avertissements motivés. Dans le premier cas la durée de la suspension était indéfinie, dans le second elle était limitée à deux mois ;

10° *Suppression* : Les journaux pouvaient être supprimés : par mesure de sûreté générale, en vertu d'un décret spécial du chef de l'Etat publié au Bulletin des Lois ; ou de plein droit en cas de condamnation du gérant pour crime commis par la voie de la presse ou de double condamnation pour délits et contraventions dans l'espace de deux ans.

Et, comme si une pareille législation ne paraissait pas suffisante au gouvernement impérial, nous verrons qu'il la complétait par une onzième mesure : *la saisie préventive administrative*, qui n'avait d'autre justification que son efficacité.

C'est, moins la censure, le tableau complet de toutes les mesures préventives ou de publicité

qu'on peut édicter contre les journaux. Et il ne faut pas dire que les trois dernières : avertissement, suspension, suppression, sont des mesures de répression. Non ; ce sont des mesures qui appartiennent en propre au gouvernement, à la police, et qui sont prononcées arbitrairement, discrétionnairement par le pouvoir : ce sont de pures mesures prohibitives. Je reviendrai d'ailleurs sur ce point. Le gouvernement impérial en usa sans modération. Depuis le décret de 1852 il prononça au moins (car toutes les mesures n'étaient pas insérées au *Moniteur* et beaucoup n'ont laissé aucune trace) 368 avertissements, 127 suspensions et 12 suppressions.

Cette législation, contre laquelle tous les hommes libéraux ne cessaient de s'élever, reçut un premier adoucissement par la loi du 2 juillet 1861, proposée par le gouvernement et rapportée au parlement par Nogent Saint-Laurent et le procureur général Dupin. L'article 32 du décret de 1852 était modifié : la suppression de plein droit était abrogée pour le cas où le journal aurait subi deux condamnations pour délits et contraventions dans l'espace de deux ans ; elle n'était maintenue que s'il y avait condamnation pour crime. La suspension administrative, qui était facultative pour le gouvernement dans les deux mois qui suivaient une condamnation pour contravention ou délit de

presse, ne pouvait plus être prononcée dans ce cas. Enfin le gouvernement conservait le droit de suspendre un journal pour deux mois après deux avertissements motivés ; mais désormais tout avertissement administratif était périmé deux ans après sa date.

Mais cela ne pouvait suffire. Les partis avancés dans les Chambres et presque toute la presse demandait un régime plus libéral. On voulait surtout la suppression des mesures préventives : plus d'autorisation préalable, plus de cautionnement, plus de suspension ni de suppression. A ces revendications violentes et incessantes, le gouvernement voulut donner une satisfaction partielle. Il apporta la loi du 11 mai 1868. L'article 1^{er} supprimait l'autorisation préalable. Le droit de publier un journal même politique appartenait à tout français majeur et jouissant de ses droits civils à la seule condition de faire une déclaration préalable. L'article 3 réduisait le droit de timbre, mais ne parlait pas du cautionnement qui était par suite maintenu. L'article 7 exigeait certaines formalités de dépôt pour chaque numéro au moment de sa publication. Les derniers articles abrogeaient la suspension et la suppression administratives.

La loi du 11 mai 1868 régit la presse en France jusqu'à la chute du gouvernement impérial. Au lendemain de cette chute, malgré les préoccupa-

tions que firent naître la défaite et l'envahissement du territoire, le gouvernement de la Défense Nationale s'occupa de la presse et il abrogea toutes les mesures du second Empire. Un décret du 5 septembre 1870 abolit l'impôt du timbre sur les journaux. Celui du 10 septembre proclame la liberté des professions d'imprimeur et de libraire. Un autre du 10 octobre suivant supprime le cautionnement des journaux et déclare que les cautionnements déjà déposés pourront être retirés après la guerre. Mais les nécessités de la défense paralysèrent l'application de ces décrets et le gouvernement fut obligé de sévir quelquefois encore contre les journaux. Ainsi, par un décret du 22 janvier 1871, le gouvernement siégeant à Paris supprime deux journaux par les considérants suivants : « que ces journaux contiennent chaque jour des excitations à la guerre civile ; que leur publication devient, en présence des crimes qui viennent d'être commis contre la sûreté de l'Etat, un danger public... etc. »

L'Assemblée nationale, par la loi du 15 avril 1871, substitua à quelques-unes des dispositions du décret de 1852 des dispositions plus libérales empruntées aux lois du 26 mai 1819 et du 27 juillet 1849. Mais dans deux lois postérieures elle revint sur sa libéralité. C'est d'abord la loi du 6 juillet 1871 qui rétablit le cautionnement pour tous les

journaux politiques sans exception, et pour tous les journaux non-politiques paraissant plus d'une fois par semaine. C'est ensuite la loi du 29 décembre 1873, loi en 9 articles élaborés par une Commission nommée le 17 juin 1874. Avant de se séparer l'Assemblée lève l'état de siège ; et dans le but de prévenir l'effervescence qui pouvait suivre le retour à la vie normale elle crut devoir modifier dans un sens plus rigoureux les dispositions des lois récentes ; mais il ne s'agit dans cette loi que du régime répressif.

En 1876, la Chambre nomme une Commission chargée de rédiger une nouvelle loi sur la presse ; mais la dissolution de la Chambre empêcha cette Commission d'accomplir son œuvre.

Et l'on vécut ainsi jusqu'en 1881, au milieu de la confusion des textes et des décisions de la jurisprudence. Lorsqu'on vota la loi du 29 juillet 1881, la législation sur la presse ne comprenait pas moins, suivant le rapport de M. Lisbonne, de 42 lois, décrets ou ordonnances renfermant 325 articles. Il était souvent très difficile de distinguer les dispositions abrogées des articles encore en vigueur et de déterminer le texte applicable sur chaque point.

La loi de 1881, œuvre d'une Commission nommée en avril 1879 et présidée par Emile de Girardin, présente ce caractère remarquable d'avoir

abrogé toutes les lois antérieures et de constituer à elle seule le Code général de la presse. Cette loi est conçue dans un esprit entièrement libéral ; on peut dire qu'elle supprime purement et simplement le régime préventif.

Depuis 1881 la législation sur la presse n'a subi que de légères et partielles modifications qui portent exclusivement d'ailleurs sur le régime répressif. Il faut espérer que la France ne connaîtra jamais plus le régime préventif des journaux ; car c'est sans doute un gouvernement autre que la République qui le rétablirait ; et si c'était la troisième République elle-même qui fut obligée d'y revenir, comme ses deux aînées, ce ne serait qu'après avoir vécu de nouvelles journées de 1793 ou de juin 1848.

CHAPITRE II

LES DIVERSES MESURES PRÉVENTIVES

Si l'on jette un coup d'œil sur l'ensemble des mesures préventives contre la presse, il est impossible de ne pas remarquer qu'elles forment deux grands groupes, nettement distincts.

On trouve tout d'abord une série de mesures qui n'ont pas pour simple objet de réglementer la presse, mais de l'asservir, de la mettre dans la main même de l'administration. Celle-ci n'a pas simplement le droit de soumettre l'œuvre de presse à des règles générales et uniformes; elle a le droit de disposer des journaux. Elle a des prérogatives pour empêcher l'œuvre de naître ou la faire cesser suivant son bon plaisir. Arbitrairement, discrétionnairement, sans avoir de raisons à donner, le gouvernement peut décider que tel journal ne se fondera pas, que tel article ne paraîtra pas, que tel numéro qui lui déplaît sera supprimé. Et la victime d'une telle décision n'a aucun recours et ne peut demander aucune com-

pensation au dommage qui lui a été causé. Avec de telles mesures il est certain que le délit possible sera prévenu puisqu'il ne lui sera même pas possible de naître. Ce sont les mesures prohibitives.

Puis on trouve des mesures dont le but est seulement de réglementer les journaux. On réglemente la presse comme on réglemente une industrie, l'usage d'un objet, etc. Ces mesures peuvent varier à l'infini; mais leur aspect général, leur but général est le même : imposer des règles aux journaux pour prévenir le plus de délits possible. Ce sont des mesures générales, communes à tous les journaux, échappant à l'arbitraire du gouvernement. Tous doivent s'y soumettre, mais nul ne peut en être écarté; et une fois qu'on s'y est conformé, le gouvernement ne peut plus rien contre vous. Ce sont les mesures réglementaires.

Je vais successivement étudier ces deux groupes de mesures préventives.

I^{er} groupe. Les mesures prohibitives.

1^o La censure.

La censure consistait dans l'autorisation que le gouvernement pouvait accorder ou refuser à la

publication d'un écrit, après examen préalable de cet écrit. Pour un journal ce n'était pas une simple autorisation préalable intervenant une fois pour toutes ; c'était une autorisation nécessaire pour chaque numéro, pour chaque article.

C'est une institution d'origine ecclésiastique. Elle s'est développée surtout dans l'Eglise catholique où le dogme ne doit pas être mis en discussion. Elle avait pris, presque dès l'origine, deux formes : le permis de lire qui est encore en vigueur à la Cour de Rome (*index librorum prohibitor*) et le permis d'imprimer qui fut donné d'abord par l'Eglise, puis par l'Etat.

C'est le décret du 5 février 1810 qui établit la censure sur les journaux, nous avons vu avec quels soins et quelles rigueurs. Les textes législatifs sont très nombreux et encore ne les possède-t-on pas tous, car beaucoup furent brûlés en 1814. C'était une véritable inquisition. Tous les journaux — dont le nombre est fixe — ont un censeur dans leurs bureaux et des coopérateurs (collaborateurs) nommés par l'administration. L'Empereur et ses ministres recevaient le soir à 7 heures les journaux du lendemain. Puis, en 1811, tous les journaux deviennent officiels ; tous les journalistes sont fonctionnaires de l'Empire. Le mot de censure n'est même plus exact : c'est l'administration elle-même qui rédige les journaux.

En 1814, la censure, supprimée pour les livres, est maintenue pour les journaux, malgré la Charte. Elle disparaît en 1819, reparaît en 1820 à titre de mesure provisoire. Dans la loi de 1822, elle prend une forme particulière ; c'est la censure facultative organisée par l'article 4 de la loi : « Si, dans l'intervalle de sessions des Chambres, des circonstances graves rendaient momentanément insuffisantes les mesures de garanties et de répression établies, les lois des 31 mars 1820 et 28 juillet 1821, pourront être remises immédiatement en vigueur, en vertu d'une ordonnance du roi délibérée en conseil, contresignée par 3 ministres. » C'est-à-dire que la censure serait purement et simplement rétablie. Mais, au cas où elle le serait, elle devait cesser de plein droit dans deux hypothèses : 1° un mois après l'ouverture de la session des Chambres, si pendant ce délai elle n'a pas été convertie en loi ; 2° si le roi prononçait la dissolution de la Chambre des députés. La censure présentait alors ce double caractère d'être facultative et temporaire. Elle fonctionna deux fois en 1824 et 1827. Elle fut abolie définitivement à l'égard des journaux et de tous les écrits par la loi du 18 juillet 1828. Elle ne reparut jamais plus dans notre législation. Son histoire dans notre législation, ne porte que sur dix-huit années. Il est probable que nous ne la reverrons jamais. Le

second Empire lui-même, malgré le régime draconien qu'il fit peser sur la presse, n'osa pas la remettre en vigueur. C'est qu'en effet la censure s'exerçant chaque jour et sur chaque article offre un caractère inquisitorial particulièrement odieux et pénible ; c'est une servitude apparente et continue. Et puis, plus que toute autre mesure, elle tue toute liberté. Elle s'attaque à la pensée naissante et brutalement l'empêche de voir le jour. L'écrivain, s'il veut que son œuvre naisse, ne peut et ne doit penser que comme pense son censeur. Sa pensée est en quelque sorte en régie entre les mains du pouvoir. La censure place les journaux entre le gouvernement et le peuple de telle sorte que d'une part le peuple ne peut jamais savoir la vérité et que d'autre part il n'a aucun moyen pour faire connaître au gouvernement sa misère et ses besoins. On peut dire en un mot que la censure, c'est le règne de l'arbitraire et la fin de toute liberté.

2. L'autorisation préalable.

L'autorisation préalable se rapproche beaucoup de la censure ; elle en diffère en ce qu'elle n'est nécessaire que lors de la naissance du journal. On l'accorde suivant les garanties offertes par celui qui fonde le journal : c'est en quelque sorte

une censure des personnes au lieu de la censure des œuvres que je viens d'étudier. C'est une mesure préventive prohibitive au premier chef. « Qu'est-ce que l'autorisation préalable, s'écrie M. Laferrière (1), sinon la censure exercée, sans autre règle que le bon plaisir d'un ministre, sur la personne même de l'écrivain, du propriétaire, du gérant ; la censure qui porte, non sur tel écrit déterminé, mais sur tous ceux auxquels le journal projeté pourra ouvrir ses colonnes, qui juge d'avance l'esprit de tous ses articles, et qui condamne au besoin les opinions, le caractère, la pensée la plus secrète de celui qui veut fonder un nouvel organe de publicité ? » Réprimer arbitrairement la pensée dans ses manifestations extérieures ou l'étouffer arbitrairement dans son germe sont des faits de même ordre, de même gravité, également inconciliables avec la liberté de la presse.

Avant l'établissement de la censure et la confiscation des journaux qui la rendaient inutile, le premier Empire avait fait de l'autorisation préalable une condition d'existence de tous les journaux. La loi du 28 février 1817 exigea également une autorisation gouvernementale pour tous les propriétaires ou éditeurs d'écrits périodiques. Supprimée par la loi du 9 juin 1819, rétablie par

(1) Ouvrage cité, *passim*.

celle du 17 mars 1822 qui exceptait pourtant de ses dispositions les journaux existant au 1^{er} janvier 1822, l'autorisation préalable disparut en vertu de la loi du 18 juillet 1828. Elle ne fut rétablie que par l'article 1^{er} du décret du 17 février 1852, et seulement à l'égard des journaux qui traitaient de matières politiques ou d'économie sociale. L'autorisation était personnelle. Elle était exigée non seulement à la fondation du journal, mais encore à raison de tous changements opérés dans le personnel des gérants, rédacteurs en chef, propriétaires ou administrateurs. La jurisprudence la rendait encore nécessaire au cas où l'une de ces personnes cessait de faire partie du personnel du journal (1). Le gouvernement impérial usa assez souvent de son droit de refuser l'autorisation nécessaire. Lorsqu'il était appelé à s'expliquer dans les Chambres sur l'exercice de ce droit il répondait toujours qu'il ne refusait le droit de vivre qu'à des œuvres pornographiques ou qui seraient mort-nées. « On pourrait sans doute se demander, dit M. Laferrière, quelle était sa compétence pour juger aussi sûrement ce qui n'existait pas encore, quelle prescience lui permettait de tracer l'horoscope d'un journal qui n'avait pas reçu l'être ; »

(1) Voir l'arrêt de la Cour de cassation du 12 juin 1858. Dalloz, 58. 1. 228.

mais il n'est pas nécessaire de discuter le principe même de ce privilège ministériel, car les faits établissent que le gouvernement s'est servi de cette arme uniquement contre ses adversaires politiques. Et c'est là la meilleure condamnation de cette mesure. Pouvait-on dire que la liberté de la presse existait pour ceux qui se sont vu arbitrairement et définitivement refuser l'autorisation nécessaire? Pouvait-on dire également qu'un pareil régime était conciliable avec l'égalité devant la loi, alors qu'il créait des classes de suspects, constituait des monopoles et érigeait des privilèges? Non. « Il portait une égale atteinte au principe d'égalité démocratique et au principe de liberté (1). »

L'autorisation préalable a définitivement disparu de notre législation depuis la loi du 11 mai 1868.

**3. L'avertissement,
la suspension et la suppression par le gouvernement.**

On peut dire que voici encore une autre forme de la censure. C'est une mesure posthume, qui s'exerce seulement lorsque l'œuvre est née, après même la publication, mais c'est une censure tout de

(1) Ed. Laferrière, ouvrage cité.

même et par la manière dont elle est exercée et par le résultat auquel elle aboutit. « En 1852, disait Thiers dans son discours sur les libertés nécessaires, au lieu de la censure qui s'exerce la veille, on a institué la censure qui s'exerce le lendemain. On n'a pas obligé les écrivains à aller chercher le soir l'avis de la police, mais on les a condamnés à le recevoir le lendemain ou quarante-huit heures après ; et alors la police vient vous dire : vous avez excité à la haine et au mépris du gouvernement, je vous avertis ; et si un mois après on retombe dans la même faute, on est suspendu ou supprimé. Oh ! remettre la censure de vingt-quatre ou quarante-huit heures et faire payer ce délai de la suspension ou de la suppression, cela est très ingénieux ! » Censure du lendemain, le mot est juste. Pour ne pas s'exposer à voir son journal suspendu ou supprimé, le journaliste est obligé de faire les mêmes concessions qu'autrefois pour éviter le veto des censeurs. Et les mesures dont dispose le gouvernement sont même plus graves et plus rudes pour lui ; il ne s'expose plus seulement à se voir refuser un article qui lui a coûté quelques heures de travail, il s'expose à la suspension, à la suppression de son journal.

Avant 1852 la suspension et la suppression avaient existé comme peines accessoires à celles que les tribunaux prononçaient ; mais c'étaient les

tribunaux qui seuls pouvaient la prononcer, facultativement d'ailleurs et dans certains cas déterminés. Le décret de 1852 maintient ces dispositions ; mais de plus son article 32 attribuait au gouvernement le droit de prendre, par voie administrative, des mesures de répression contre les journaux, mesures préventives au fond et qui dérivait du droit d'autorisation préalable. Le gouvernement pouvait suspendre un journal dans deux cas : 1° Si le gérant avait été condamné pour contravention ou délit de presse ; 2° même en l'absence de toute condamnation, si le journal avait reçu deux avertissements motivés : la suspension alors ne pouvait être prononcée que pour deux mois. — Le gouvernement pouvait supprimer un journal : 1° s'il avait été déjà suspendu judiciairement ou administrativement ; 2° par mesure de sûreté générale ; dans ce cas le décret de 1852 exigeait que la suppression fut prononcée par un décret spécial du chef de l'Etat publié au Bulletin des Lois. Aucun recours au contentieux n'était ouvert devant le Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, sauf si l'avertissement n'était pas motivé (1).

La loi du 2 juillet 1864 apporta quelques tempé-

(1) Voir les arrêts du Conseil d'Etat, du 14 août 1865 (Dalloz, 66. 3. 17) et du 31 mai 1866 (Dalloz, 66. 3. 65).

raments de détails à ce régime sévère : 1° Le gouvernement ne pouvait plus suspendre un journal par cela seul qu'il avait été condamné pour contravention ou délit ; 2° Les avertissements étaient périmés deux ans après leur date. Mais ce n'est que la loi du 11 mai 1868 qui a définitivement aboli, par son article 17, la suspension et la suppression administratives et par suite les avertissements.

Dès leur apparition en 1852 ces mesures furent violemment attaquées. J'ai rapporté plus haut la condamnation qu'en fit Thiers. Dalloz (1) lui-même qui au début se croyait obligé de les justifier et le faisait par cette raison un peu sommaire : « Quod quis ex culpa sua damnum sentit non intelligitur damnum sentire », ajoutait quelques lignes plus loin : « Il y a lieu de penser que c'est là un régime purement transitoire, nécessité par les graves événements des dernières années. » Le régime des avertissements lui-même, dont certains firent un si grand éloge, souleva d'éloquentes protestations, entre autres celle de Jules Favre (2) : « Quant à considérer le régime de l'avertissement comme un progrès appelé à tenter les nations voisines, je répondrai à M. le Président du Conseil

(1) Dalloz, *Répertoire général, Presse, Outrage*, n°s 403 et suivants.

(2) Hatin, ouvrage cité, tome II, page 51.

d'Etat que l'Autriche y a renoncé et je me déclare prêt à accepter la discussion sur la situation de la presse dans ce pays. Mais ce qui est plus grave, c'est que l'avertissement est une usurpation de la puissance judiciaire. C'est une pénalité qui peut avoir pour conséquence la perte de la propriété. Or un citoyen ne doit pas être exposé à subir une peine non appliquée par les magistrats. Et puis l'avertissement est une peine prononcée à huis clos et sans qu'il ait été possible de la prévoir. Ce n'est pas un régime compatible avec les institutions normales d'une grande nation que celui sous lequel un ordre ministériel peut ainsi venir frapper un écrivain par derrière. » Si cette condamnation ne suffisait pas il n'y aurait qu'à lire les motifs de tous les avertissements prononcés, de toutes les suspensions ou suppressions. On verrait les inconvénients d'un régime dont la seule règle est l'arbitraire d'un gouvernement.

4. — La saisie préventive administrative.

Les saisies sont rarement des mesures préventives. Tout d'abord lorsqu'elles sont prononcées^s par un tribunal, lorsqu'elles résultent d'un jugement, elles ne sont que des mesures répressives. Mais alors même qu'une saisie ne serait pas prononcée par un tribunal et qu'elle aurait lieu avant

tout jugement, il n'en résulte pas que cette saisie soit une mesure préventive. Saisie provisoire n'est pas synonyme de saisie préventive — et cela est surtout vrai en matière de presse.

Dans toute notre législation sur la presse nous trouvons quatre types de saisies provisoires. Celle de 1819, qui peut avoir lieu dans tous les cas, conformément au droit commun ; la saisie de quatre exemplaires que permet la loi de 1881 ; la saisie provisoire des lois de 1893, conformément au droit commun, mais qui, contrairement au système de 1819, n'est possible que dans des cas spéciaux et déterminés par la loi. Ces trois saisies provisoires ne sont que des saisies judiciaires ; ce sont des incidents de la poursuite ; ce ne sont pas des mesures administratives : on ne peut donc pas dire qu'il y ait la prévention.

Le quatrième type de saisie provisoire est la saisie préventive administrative dont il me reste à parler. Quelques publicistes ont attribué l'invention de ce moyen préventif à M. de Persigny ; mais il est plus juste d'en faire remonter l'honneur à Napoléon I^{er}. L'article 27 du décret du 5 février 1810 permettait au gouvernement de saisir une œuvre de presse avant sa publication. Le livre de M^{me} de Staël, l'*Allemagne*, fut une des premières victimes ; l'édition, raconte Rossi, mise tout entière au pilon fut transformée en une pâte informe

que la police abandonna généreusement à l'éditeur en dédommagement de ses pertes. Nous retrouvons la saisie préventive sous le second Empire : le gouvernement, averti qu'on imprime un livre ou un journal contenant des attaques qu'il ne veut pas laisser produire, saisit purement et simplement le journal ou le livre. Et cette saisie a lieu par la volonté unique et arbitraire de l'administration. C'est une application de l'article 17 du décret de 1810. Mais cet article n'avait plus de force légale et le gouvernement impérial le reconnaissait. Comment justifiait-il cette saisie ? Cela semble difficile car 1° le délit suppose le fait matériel de la publication, et une saisie ne se justifie que par le besoin de rechercher ou de constater le délit ; et 2° la tentative de délit n'est pas punissable dans notre droit criminel. Voici pourtant, suivant M. Laferrière (1), comment il y arrivait. Il invoquait l'article 10 du Code d'instruction criminelle qui donne au préfet de police de Paris et aux préfets des départements le droit de faire « tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions. » Il rappelait que la jurisprudence a reconnu ce même droit aux mêmes personnes dans le but de vérifier les indices d'un crime ou d'un délit en voie d'exécution.

(1) Ouvrage cité, *passim*.

Alors il faisait ce raisonnement bien simple : puisque la police peut entrer tous les jours chez un citoyen et y faire des perquisitions pour y chercher par exemple les traces d'une association illícite, pourquoi lui serait-il interdit de saisir chez un imprimeur une édition tout entière ? Des écrits destinés à la publicité méritent encore moins d'égards que les papiers privés des citoyens ; puisque la police peut s'emparer de ces derniers, il est juste qu'elle ait droit sur les autres.

Malgré ce raisonnement, tout spécieux d'ailleurs, il est facile de prouver qu'une telle mesure était triplement illégale : 1° C'est que d'abord, comme je l'ai indiqué, cette mesure était prise alors qu'il n'y avait pas eu délit. C'était une sorte de peine prononcée et de dommage causé pour une tentative de délit ou même pour moins que cela, car la publication de l'écrit supprimé aurait pu déplaire au gouvernement mais ne constituer en rien un délit. 2° Cette saisie n'était jamais suivie de poursuites en justice ; une peine était donc prononcée et des dommages causés sans que les tribunaux interviennent, par la volonté seule du pouvoir politique. Ceci d'ailleurs n'était dans la législation du second Empire ni une innovation, ni une anomalie ; c'était une mesure analogue à la suspension ou à la suppression administrative des journaux. Cependant il faut remarquer que le gouvernement

avait ici une liberté plus grande encore ; étant en plein arbitraire comme je vais l'indiquer, les saisies étaient prononcées par mesure de sûreté générale, sans publicité aucune, clandestinement, sans qu'il y ait eu décret inséré au Bulletin des Lois.

3° Cette saisie était surtout illégale parce qu'elle n'était ni permise ni prévue par le décret de 1852. L'article 17 du décret de 1810 était abrogé et aucun texte de loi ne donnait au gouvernement le droit de prononcer la saisie préventive d'un journal ; ou plutôt le décret du 17 février 1852 ne le lui donnait que dans un cas tout à fait spécial. L'article 10 dit en effet : « Les préposés de l'enregistrement, les officiers de police judiciaire et les agents de la force publique sont autorisés à saisir les journaux qui seraient en contravention aux présentes dispositions du timbre. » Mais il faut remarquer qu'ici la publication a eu lieu et qu'il y a eu contravention, et que de plus la loi détermine strictement le cas et les conditions où la saisie pourra être faite. Le gouvernement impérial n'avait donc pas le droit de pratiquer la saisie préventive d'un livre ou d'un journal ; cependant il en usa et largement. Mais il est très difficile de trouver trace de ces saisies dans les documents que nous avons, précisément parce que c'étaient des mesures arbitraires que le gouvernement ne pouvait faire reposer sur aucun texte juridique. La seule saisie sur laquelle j'ai pu

trouver des données certaines est celle du 19 janvier 1863 : c'est d'ailleurs celle qui fit le plus de bruit ; et elle est intéressante pour nous en ce qu'elle montre les conséquences de ces saisies : ceux qui en souffraient étaient réduits à de platoniques protestations. La poursuite possible des fonctionnaires qui les avaient pratiquées ou en avaient donné l'ordre devenait une illusion et une impossibilité à cause de l'autorisation nécessaire du Conseil d'Etat, car l'on était encore sous le régime de l'article 75 de la constitution de l'an VIII. Je crois utile et intéressant de résumer les circonstances dans lesquelles se présenta cette fameuse saisie.

Le prince Henri d'Orléans, duc d'Aumale, auteur d'une *Histoire des princes de Condé pendant les xvi^e et xvii^e siècles*, voulut publier son ouvrage. Il s'adressa à M. Michel Lévy, éditeur, qui en confia l'impression à M. Claye. Les 9 avril 1862 et 12 janvier 1863, M. Claye fit au ministère de l'intérieur la déclaration requise par la loi, puis s'occupa de l'impression de l'ouvrage. Le tirage définitif était commencé lorsque le 19 janvier 1863 un commissaire de police procéda à la saisie des feuilles imprimées et, en outre, s'opposa à la continuation du travail d'impression. Le 20 février 1863, le duc d'Aumale assigna le préfet de police devant le tribunal de la Seine en restitution des

volumes saisis. Le préfet de police déclina la compétence de l'autorité judiciaire soutenant qu'il s'agissait d'un acte administratif soustrait, par sa nature, à l'appréciation des tribunaux ; puis, se ravissant, il invoqua le bénéfice de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, d'après lequel un agent du gouvernement ne peut être poursuivi devant les tribunaux pour faits relatifs à ses fonctions, sans l'autorisation préalable du Conseil d'Etat. Le 20 mai 1863, le tribunal de la Seine accueillit cette exception ; la Cour d'appel de Paris confirma et la Cour de cassation rejeta le pourvoi du duc d'Aumale. Dalloz, par une note de Thiercelin, s'éleva vivement contre une telle subversion des principes les plus incontestés : « Quoi ? un agent du gouvernement peut saisir ma chose, la garder indéfiniment sans qu'il y ait de poursuites judiciaires dirigées contre moi, parce que apparemment cette chose saisie n'est pas un corps de délit, et pour la recouvrer j'aurai besoin de l'autorisation du chef du pouvoir exécutif, au nom de qui la saisie a été pratiquée (1) ! » Quoi qu'il en fut, le duc d'Aumale n'eut d'autre ressource que de demander l'autorisation nécessaire au Conseil d'Etat et celui-ci la refusa par un arrêt du 31 mars 1866, laconique

(1) Dalloz, *Jurisprudence générale*, 1866, 1^{re} partie, page 49 et suivantes. Note de Thiercelin.

mais clair : « considérant que le préfet de police a fait procéder à la saisie dont se plaignent le duc d'Aumale et le sieur Michel Lévy en sa qualité de préfet de police chargé de la direction générale de la sûreté publique et que l'article 75 de la constitution de l'an VIII est applicable ; considérant que le préfet de police a agi en vertu des ordres de notre ministre secrétaire d'Etat de l'intérieur, son supérieur hiérarchique ; n'est pas accordée l'autorisation demandée. »

Un tel régime n'anéantit rien moins que les garanties que tout citoyen doit trouver dans la constitution et l'indépendance du pouvoir judiciaire dès qu'il s'agit d'une question de propriété ; et comme le droit n'est rien sans une garantie effective, en anéantissant la garantie, il anéantit le droit. « La loi civile, dit Dalloz (1), que tous les publicistes, Montesquieu en tête, considèrent comme le palladium de la propriété, la règle suprême contre laquelle nulle autorité jamais dans aucune éventualité ne saurait prévaloir, ne serait plus qu'une lettre morte au regard de l'administration. Elle n'existerait que sous le bon vouloir du chef de l'Etat, chargé désormais d'ouvrir ou de fermer en Conseil d'Etat l'accès des tribunaux en

(1) Dalloz, *Jurisprudence générale*, 1866, 1^{re} partie, pages 49 et suivantes.

réponse aux réclamations dirigées contre les actes de spoliation des fonctionnaires publics ; et la propriété ne serait plus en France que ce qu'elle est en Orient ; elle ne serait plus un droit ; elle n'existerait qu'avec la tolérance de l'autorité publique. » Reverchon (1) dans un des trois articles de la *Revue pratique de droit français* qu'il consacre à cette affaire définissait spirituellement la saisie préventive une « voie de fait » et il ajoutait que l'expression de saisie administrative « n'était qu'une euphonie plus ou moins ingénieuse, déguisant un acte arbitraire et une flagrante illégalité. »

Avec la troisième République la saisie préventive a disparu. La loi de 1881 et celles de 1893 ont pris soin d'indiquer nettement que dans le cas où la saisie était possible ce serait toujours comme mesure judiciaire ; même dans le cas d'outrages aux bonnes mœurs ce n'est que le juge d'instruction qui peut ordonner la saisie.

5. — La défense de publier des articles signés par une personne privée de ses droits civils et politiques ou bannie du territoire français.

L'article 21 du décret du 17 février 1852 défendait à peine d'une amende de 1,000 à 5,000 francs

(1) *Revue pratique du droit français*, articles des 1^{er} juillet 1863, 1^{er} août 1865, 1^{er} mars 1866, tomes XVI, XX et XXI.

contre les éditeurs ou gérants de publier des articles signés par une personnes privée de ses droits civils et politiques. L'article 9 de la loi du 11 mai 1868 reproduisit cette disposition en y ajoutant la défense, sous la même sanction, de publier des articles signés par une personne à laquelle le territoire de la France était interdit. La loi de 1881, n'a pas reproduit ces dispositions prohibitives dont l'intérêt est d'ailleurs minime, mais que j'ai citées pour être complet. La condamnation qu'en fit le rapporteur de la loi de 1881, M. Lisbourne, mérite d'être notée : « Faite pour des circonstances et des situations qui n'existent plus aujourd'hui, cette disposition ne saurait se concilier avec le régime de la liberté. Ou l'article est coupable, et alors il faut le poursuivre ; ou il est innocent, et alors on ne comprend plus que la signature puisse entraîner une condamnation. »

6° La poursuite pour délit de tendance.

C'est la loi du 18 mars 1822 qui a introduit dans la législation cet élément de criminalité inconnu jusqu'alors. Son article 3 est ainsi conçu : « Dans le cas où l'esprit d'un journal résultant d'une succession d'articles serait de nature à porter atteinte à la paix publique, au respect dû à la religion de l'Etat ou aux autres religions légale-

ment reconnues en France, à l'autorité du roi et à la stabilité des institutions constitutionnelles, à l'inviolabilité des ventes des domaines nationaux et à la tranquille possession de ces biens, les cours royales, dans le ressort desquelles ils seront établis, pourront, en audience solennelle des deux Chambres, et après avoir entendu le procureur général et les parties, prononcer la suspension du journal pendant un temps qui ne pourra excéder un mois pour la première fois et trois mois pour la seconde fois. Après ces deux suspensions, et en cas de nouvelle récidive, la suppression définitive pourra être ordonnée. »

Il n'est donc plus besoin d'avoir à opposer au journal, pour requérir sa condamnation, un article précis, des phrases, des expressions susceptibles de discussion, d'interprétation peut-être mais offrant une base fixe, solide, au besoin même l'esprit d'un article déterminé ; non, l'esprit d'une série d'articles suffit pour qu'il y ait délit. C'est une conception du délit des plus curieuses et unique dans notre législation ; il n'est pas nécessaire qu'il ait été consommé, réalisé : la simple propension à un délit suffit. Délit d'induction, délit constructif, autant de noms qu'on a donnés à ce délit et qui sont justes. Chacun des matériaux pris à part ne suffirait pas, il faut un

groupe, un ensemble de matériaux. On ne juge pas un fait mais une intention.

Mais comment, dira-t-on, cette conception du délit, si bizarre qu'elle soit, arrive-t-elle à faire de la poursuite de ce délit une mesure préventive prohibitive ? Il y a là un vice de méthode. Nous sommes en plein régime répressif. En aucune façon. M. Larnau de adopte cette classification (1); et c'est avec raison. La poursuite pour délit de tendance n'est qu'une mesure préventive hypocrite, qui prend l'aspect de la répression. Certes, les formes judiciaires sont observées, il y a toutes les apparences de la justice et de l'appareil répressif; mais au fond ce n'est qu'une censure. La Cour d'appel joue le rôle de la police ou de l'administration; c'est elle qui prononce la suspension ou la suppression du journal au lieu du gouvernement, mais en réalité il n'y a rien de changé. Avec un tel régime et une magistrature un peu docile, rien n'est plus facile que de supprimer tous les journaux de l'opposition.

Mesure prohibitive hypocrite et déguisée, la poursuite pour tendance avait donc encore le tort de faire jouer à la magistrature un rôle de police et de surveillance. Heureusement elle ne donna pas au gouvernement les résultats qu'il en

(1) Cours professé à la Faculté de Paris, année 1898-99.

attendait ; les procès de tendance échouèrent ; les journaux trouvèrent dans l'équité ou la tolérance des juges une protection contre la loi même.

La loi de 1828 supprima la poursuite pour délit de tendance qui ne reparut jamais dans notre législation.

7° Les mesures prohibitives contre les journaux étrangers.

Avant le décret de 1852 les journaux étrangers circulaient librement en France, sans autorisation préalable. Cependant sous l'empire de la loi du 18 mars 1822 qui établissait pour *tous* les journaux la nécessité d'une autorisation préalable, cette autorisation était nécessaire aussi pour les journaux étrangers. Mais la loi du 18 juillet 1828 supprima cette nécessité également sans faire de distinction. Le décret du 17 février 1852 ramena le régime de l'autorisation préalable pour les journaux français et pour les journaux étrangers. L'article 2 est ainsi conçu : « Les journaux politiques ou d'économie sociale, publiés à l'étranger, ne pourront circuler en France qu'en vertu d'une autorisation du gouvernement. Les introducteurs ou distributeurs d'un journal étranger dont la circulation n'aura pas été autorisée, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende 100 à 5 000 francs. » La loi du

11 mai 1868 ne changea rien à cette disposition bien qu'elle supprimât la nécessité de l'autorisation préalable pour les journaux publiés en France.

C'est la loi de 1881 qui a mis sur le même pied à cet égard les journaux nationaux* et étrangers. Mais le législateur a cru devoir donner au gouvernement certains droits sur les feuilles étrangères. L'article 14 de la loi de 1881 est ainsi conçu : « La circulation en France des journaux ou écrits périodiques publiés à l'étranger ne pourra être interdite que par une décision spéciale délibérée en conseil des ministres. La circulation d'un numéro peut être interdite par une décision du ministre de l'intérieur. La mise en vente ou la distribution, faite sciemment au mépris de l'interdiction, sera punie d'une amende de 50 francs à 500 francs. »

Cet article ne fut pas voté sans difficultés. MM. Georges Périn et Edouard Lockroy prononcèrent à la Chambre de vifs discours contre cette faculté d'interdiction qu'on donnait au gouvernement et qui selon eux aboutissait simplement au rétablissement de l'autorisation préalable. La réponse du rapporteur qu'« autre chose est soumettre la circulation des journaux étrangers à une autorisation préalable et absolue, et autre chose autoriser en principe leur circulation en réservant

au gouvernement la faculté de l'interdire par mesure spéciale, sous sa responsabilité devant l'opinion et les pouvoirs publics » n'est guère que la réponse à la question par la question même. Et il est certain qu'un gouvernement anti-libéral n'aurait qu'à multiplier ses arrêtés d'interdiction pour fermer la France aux journaux étrangers. Ce qui justifie la loi ce sont les trois observations suivantes : 1° Les journaux étrangers, par les conditions mêmes dans lesquelles ils se publient, échappent nécessairement aux formalités imposées aux journaux français ; 2° leurs propriétaires, leurs gérants, leurs propriétaires, habitant au delà de nos frontières, échappent en France à la responsabilité pénale et civile ; 3° à cause de la proximité des territoires belges et suisses ou s'éditent en français de nombreux journaux, il aurait été trop facile aux journalistes de s'y rendre pour échapper entièrement aux formalités et aux responsabilités de la loi française.

Depuis la loi du 22 juillet 1895 il faut assimiler aux journaux étrangers ceux qui sont publiés en France en langue étrangère. Jusqu'à cette loi le gouvernement se trouvait désarmé devant ces journaux. Depuis il a eu l'occasion d'en faire plusieurs applications, notamment en 1896 contre un journal rédigé en langue italienne et un autre en langue turque.

On s'est demandé si le droit d'interdiction ne devait pas avoir comme conséquence une autre mesure prohibitive : le droit de saisie des journaux interdits par le gouvernement. Certains auteurs ont dit, disaient plutôt : non ; et leurs raisons se ramenaient aux deux suivantes : l'article 14 ne prévoit pas d'autre sanction qu'une amende ; l'article 49 prohibe toute saisie sauf trois cas exceptionnels de saisies judiciaires conformément au droits commun (outrages aux bonnes mœurs ; en cas de non-dépôt ; dans les cas prévus par les lois de 1893) mais il n'autorise aucune saisie administrative. Il est facile de répondre d'abord que le droit de saisir n'ajoute aucune pénalité à celle prévue par l'article 14 ; sans doute il pourra en résulter un dommage pour le vendeur ou le distributeur, et encore ce dommage ne différera-t-il d'ordinaire pas beaucoup de celui que lui cause la simple interdiction ; mais un dommage n'est pas une pénalité. Quant à la seconde objection je réponds que si le mot de saisie ne se trouve pas dans le texte de l'article 14, l'idée de saisie y est. En effet, autoriser le gouvernement à interdire la circulation en France des journaux étrangers, n'est-ce pas, toute subtilité mise à part, l'autoriser à saisir ces journaux quand ils pénètrent ou circulent en France ? C'est du simple bon sens ; et je trouve même inutile et superflu de développer les

arguments que divers auteurs tirent des travaux préparatoires et de la discussion de la loi. Accorder le droit d'interdiction sans donner le pouvoir d'empêcher la vente ou la distribution serait ne rien accorder du tout. « Il serait profondément ridicule, dit M. Barbier, de réunir le Conseil des ministres pour lui faire rendre un arrêt d'interdiction, qui ne fermerait en aucune manière l'accès de la France aux journaux arrivant par la poste, qui n'aurait même pas pour effet de permettre à l'autorité de saisir le journal interdit entre les mains de ses vendeurs et distributeurs, et dont l'unique résultat possible serait de donner lieu contre ces derniers, quand ils auraient agi sciemment, à l'application d'une amende aussi légère que tardive (1). »

Le gouvernement a donc le droit d'interdire les journaux étrangers et de saisir les journaux interdits. La nécessité de ces mesures préventives est si évidente qu'il n'est pas un état dans toute l'Europe qui ne les ait inscrites dans sa législation.

∴

Telles sont les différentes mesure préventives prohibitives que nous rencontrons dans les diver-

(1) Barbier, *Code de la presse*, tome I^{er} page 147.

ses lois qui ont successivement régi la presse en France.

La loi du 29 juillet 1881 en a fait une véritable hécatombe. Elle n'a conservé que les mesures contre les journaux étrangers que je viens d'étudier.

Aujourd'hui, vis-à-vis des journaux français il n'existe plus de mesures préventives prohibitives : leur histoire se termine en 1881.

2^{me} groupe. Les mesures réglementaires.

SECTION I : LES MESURES PÉCUNIAIRES

Ce sont celles qui frappent pécuniairement les journaux. Ce sont les plus dures de toutes les mesures réglementaires. Ce sont celles où se voit le mieux le but d'entraver l'œuvre de presse et de l'empêcher de naître. Ce sont celles aussi qui ont soulevé les plus vives protestations et les plus incessantes attaques ; il suffit, en effet, de les pousser un peu loin, de les exaspérer, pour en faire de véritables mesures prohibitives — et c'est la meilleure raison pour les condamner.

On en distingue trois : le cautionnement ; le timbre ; les impôts spéciaux. Je vais les étudier séparément.

§ 1. *Le cautionnement.*

Ce n'est pas la première en date, mais c'est de beaucoup la plus importante des mesures pécuniaires qui ont frappé la presse.

Le cautionnement est le dépôt d'une somme d'argent fournie par le propriétaire du journal, en vue de garantir l'exécution des condamnations pécuniaires qui pourraient être encourues par le journal. C'est au moins la justification la plus générale, celle que l'on mit toujours en avant.

Au début il y eut une autre justification. Voici comment Châteaubriand, à qui la première idée d'appliquer cette mesure aux journaux français paraît appartenir, exposait, dès 1816, la théorie du cautionnement : « Quant aux journaux, qui sont l'arme la plus dangereuse, il est d'abord aisé d'en diminuer l'abus en obligeant les propriétaires des feuilles périodiques, comme les notaires et autres agents publics, à fournir un cautionnement. Ce cautionnement répondrait des amendes, peine la plus juste et la plus facile à appliquer. Je le fixerais au capital que suppose la contribution directe de mille francs que tout citoyen doit payer pour être élu membre de la Chambre des députés. Voici ma raison : une gazette est une tribune ; de même qu'on exige du député, appelé à discuter les

affaires, que son intérêt comme propriétaire l'attache à la propriété commune, de même le journaliste qui veut s'arroger le droit de parler à la France doit être aussi un homme qui ait quelque chose à gagner à l'ordre public et à perdre au bouleversement de la société. Vous seriez, par ce moyen, débarrassés de la foule des papiers publics. Les journalistes, en petit nombre, qui pourraient fournir ce cautionnement, exposés à perdre la somme consignée, apprendraient à mesurer leurs paroles (1). » C'était, on le voit, une présomption du même genre que celle du cens requis pour l'électorat et l'éligibilité, duquel on déduisait l'intérêt de l'électeur et de l'éligible à la conservation de la paix publique. Rien ne semblait plus juste et plus rationnel que de soumettre les journaux à un cens, comme la Charte l'avait fait pour l'exercice des droits politiques.

Mais, sous le régime du suffrage universel, pareille justification était impossible. Aussi, dans tous les projets de loi où reparut le cautionnement, on ne donne plus au cautionnement qu'un seul but : assurer l'effet des condamnations qui peuvent être prononcées contre le journal. « C'est un gage toujours prêt pour la réparation d'un dommage tou-

(1) Châteaubriand, *La monarchie selon la Charte*, chapitre xx.

jours imminent » déclare Portalis. — « Exiger des journalistes un cautionnement, c'est exiger de ceux qui peuvent faire tant de bien et tant de mal qu'ils aient des engagements préalables avec le bien » déclare Molé. — C'est ce qu'avait dit aussi De Serre : « Il faut garantir les journaux eux-mêmes contre leurs propres excès, en ne les plaçant que dans des mains qui offrent une responsabilité réelle. » — C'est ce que déclarait encore le projet de loi du 13 mars 1867 qui devint la loi de 1868 : « Si la déclaration est l'état-civil du journal, le cautionnement est son garant. Le cautionnement répond du délit : il permet une répression sérieuse, même vis-à-vis du journal qui voudrait faire échapper l'auteur caché sous la fiction du pseudonyme. Il impose par conséquent aux surveillants légaux de l'entreprise une polémique plus mesurée : leur faute personnelle, leur complicité, leur imprudence même seront atteintes au besoin ; la poursuite désormais cesse d'être illusoire. »

C'est l'article 1^{er} de la loi du 9 juin 1819 qui, pour la première fois, assujettissait les journaux politiques à fournir un cautionnement. Le taux était considérable : il allait jusqu'à 10 000 francs de rente pour les journaux quotidiens de Paris. Les lois postérieures sur la presse, 18 juillet 1828, 14 décembre 1830, 8 avril 1831, 9 septembre 1835, 9 août 1848, abaissèrent ce taux ; mais elles en

imposèrent l'obligation à tous les journaux, politiques ou non, sauf quelques rares exceptions pour des journaux n'offrant aucun danger. La loi du 9 septembre 1835 substitua le versement en numéraire au versement en rentes qui avait l'inconvénient de rendre le cautionnement insaisissable par les créanciers du gérant. L'article 3 du décret du 17 février 1852 soumit à l'obligation du cautionnement les propriétaires de tout journal traitant de matières politiques ou d'économie sociale. Le taux allait de 7 500 à 50 000 francs. Sous tout le second Empire la suppression du cautionnement fut un des principaux articles du programme de l'opposition. Cette suppression fut réalisée par un décret du gouvernement de la Défense nationale en date du 10 octobre 1870 ; mais dès le 6 juillet de l'année suivante le cautionnement était rétabli. Sa quotité était modifiée ; le taux était abaissé de 3 000 à 24 000 francs. Tous les journaux, politiques ou non politiques, paraissant plus d'une fois par semaine, y étaient astreints. La loi de 71 n'exceptait que les feuilles d'avis, d'annonces ou d'affiches judiciaires.

La loi de 1891 a supprimé le cautionnement comme étant contraire au régime de liberté qu'elle se proposait d'inaugurer. L'article 5 porte : « Tout journal peut être publié sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement. » Le

rapporteur justifiait cette mesure en déclarant que « d'origine essentiellement censitaire, le cautionnement est un non-sens dans un pays de suffrage universel. »

Il y a de meilleures raisons de le condamner.

L'idée d'assurer l'exécution d'une condamnation pécuniaire est en effet déplorable. Pourquoi cette garantie en matière de presse, quand elle n'existe pas pour les autres matières? N'y a-t-il pas, pour la sécurité du fisc la garantie ordinaire, la garantie établie par la loi pour le paiement des amendes, la contrainte par corps? Il faut se méfier des principes que l'on invoque pour justifier un abus isolé et qu'on se hâte de répudier sitôt le service rendu, surtout lorsqu'ils font échec aux plus saines maximes du droit. Or, quel est ce principe nouveau en vertu duquel un citoyen doit donner caution qu'il ne violera pas les lois? Et si l'on veut élever à la hauteur d'un principe ce qui n'est qu'un expédient; si l'on veut généraliser et demander des garanties et des cautionnements pour toutes les professions, et, Benjamin-Constant le faisait remarquer déjà dans la discussion de 1819, « il n'en est pas une dont l'abus ne puisse conduire à des délits et même à des crimes », alors toute vie sociale devient impossible. Un journal est une arme dangereuse,

mais combien plus un fusil, un couteau, du poison ! Avec un pareil système la fortune de tous serait immobilisée en cautionnements. « Il serait juste de soumettre à la même obligation l'individu qui prend un port d'armes, parce qu'il peut encourir des amendes et des réparations civiles en commettant des délits de chasse ; celui qui confectionne et administre des remèdes parce qu'il peut empoisonner ; celui qui fabrique des serrures parce qu'il peut se servir de ses outils pour forcer la porte du voisin. Tout cela n'est pas sérieux : il vaut mieux être franc, et reconnaître que le cautionnement des journaux politiques a pour unique objet de créer une entrave à la diffusion de la presse, et spécialement d'imposer silence aux citoyens peu fortunés (1). »

Voilà la vérité. Cette idée d'assurer l'exécution d'une condamnation pécuniaire, habilement développée par les partisans du cautionnement n'a jamais été qu'un trompe l'œil, qu'une façade un peu juridique avec laquelle on masquait ses desseins. Le cautionnement a toujours été une mesure politique. Pourquoi donc sans cela ne l'aurait-on exigé que des journaux politiques ? Les autres journaux ne peuvent-ils pas commettre des délits et encourir des amendes ? Le

(1) Edouard Laferrière, ouvrage cité.

cautionnement — sinon absolument au début, toujours en tout cas dans la suite — n'a été qu'un moyen de restreindre la liberté de la presse, d'empêcher le plus d'écrivains possible de participer à l'œuvre de presse. Et d'ailleurs l'aveu en échappa parfois aux partisans de cette mesure. Dès 1819, Guizot déclara à la tribune que : « son véritable principe, son principe légitime réside dans cet ensemble de faits dont le résultat est d'attribuer aux journaux une puissance telle qu'on ne saurait, sans une grave imprudence, la livrer à quiconque voudrait s'en servir. » Et à cette époque où l'on avait cependant l'argument tiré du régime censitaire, on vote le cautionnement « comme garantie de la fidélité avec laquelle le journaliste remplirait ses fonctions et exercerait son pouvoir ». Onze ans après, Guizot devenu ministre de Louis-Philippe soutenait encore la même théorie que la question du cautionnement est surtout une question politique.

Le cautionnement est une mesure préventive réglementaire. Mais il y a bien peu à faire pour qu'il devienne une mesure prohibitive. « C'est un monopole, s'écria Louis Blanc dans la discussion de 1848, et, pour le dire en termes plus énergiques et plus précis, c'est l'interdiction de la presse des pauvres. » Il est souvent aussi difficile

de posséder les faveurs de la fortune que d'obtenir celles du pouvoir. Le journaliste qui n'avait pas la faculté d'immobiliser quelques dizaines de milliers de francs hors les fonds nécessaires à l'exploitation de son journal, n'était pas plus libre de publier sa pensée que ne l'étaient les écrivains qui se voyaient refuser l'autorisation préalable ou à qui la censure refusait le visa nécessaire. — Ces vérités apparaissaient sans cesse plus clairement à tous, et l'on peut dire que le cautionnement, dont le taux allait d'ailleurs sans cesse en décroissant, est mort de lui-même. Je ne crois pas qu'aujourd'hui beaucoup songent à le rétablir. Outre qu'il serait en parfait désaccord avec le régime de liberté complète qu'a créé la loi de 1881, il offrirait, à notre époque, de nouveaux dangers. Si la presse souffre, c'est d'être de plus en plus dans les mains des financiers ; le rétablissement du cautionnement ne ferait qu'accroître cette main-mise des capitalistes sur les journaux et sur les journalistes ; nouvelle raison pour le condamner à tout jamais.

§ 2. — *Le timbre.*

C'est la loi du 9 vendémiaire an VI qui, la première en France, soumit les journaux à l'impôt du timbre, à l'imitation des lois anglaises. Le droit

était fixé à 5 centimes pour chaque feuille de 24 centimètres sur 38. Cette idée d'établir un droit de timbre sur les journaux s'était déjà produite plusieurs fois dans nos premières assemblées nationales ; mais on l'avait toujours repoussée, d'abord pour ne pas mettre d'entraves à la circulation des nouvelles et puis parce que les journaux rapportaient déjà au trésor par les droits qu'ils payaient à la poste. Mais en l'an VI les nécessités fiscales firent voter le timbrage obligatoire des journaux.

Il serait fastidieux et sans aucun intérêt d'énumérer toutes les modifications apportées à la quotité de cet impôt ou à son assiette par les lois successives des 6 prairial an VII, 28 avril 1816 (articles 62 et suivants), 25 mars 1817 (article 76), 14 décembre 1830, 16 juillet 1840 (articles 3 et 4), par les décrets des 2 et 4 mars 1848, par la loi du 16 juillet 1850, par les décrets du 17 février 1852 et du 1^{er} mars 1852.

Le décret du 5 septembre 1870 affranchit les journaux de l'impôt du timbre.

La mesure du timbre entra dans notre législation comme mesure fiscale ; cependant dès le début elle prend un caractère préventif contre les journaux. La loi de l'an VI faisait une exception en faveur des ouvrages périodiques relatifs aux sciences et aux arts, ne paraissant qu'une fois par mois. Ce caractère préventif alla en s'accroissant.

L'article 1^{er} du décret du 28 mars 1852 exemptait du droit de timbre les journaux, même périodiques, exclusivement relatifs aux lettres, aux sciences, aux arts et à l'agriculture. Si le timbre n'était qu'une mesure fiscale, pourquoi donc le réservait-on aux seuls journaux politiques ?

D'autre part, sa quotité seule en faisait une mesure préventive très dure. Je prends un exemple sous le second Empire. Un journal timbré à six centimes, qui tirait à 40.000 exemplaires, devait fournir au fisc une contribution annuelle de 876.000 francs, soit 2.400 francs par jour. Le seul énoncé de ces chiffres permet de décider si le timbre est une mesure fiscale ordinaire, ou bien un instrument politique destiné à restreindre la libre discussion des affaires publiques. « Que l'on considère en effet l'énorme disproportion qui existe entre l'impôt et la valeur du produit imposé : Si l'on admet que la fabrication du journal coûte en moyenne 5 centimes par numéro, on est obligé de convenir que le timbre à 6 centimes grève le journal d'un impôt de 120 0/0 (1). »

Pour que le timbre fut un impôt ordinaire il aurait fallu qu'il satisfît aux deux conditions d'égalité et de proportionnalité. Il aurait fallu que le timbre soit égal, c'est-à-dire qu'il frappât tous

(1) Laferrière, ouvrage cité.

les journaux et non pas seulement les journaux politiques ; il aurait fallu que le timbre soit proportionnel, c'est-à-dire qu'il ne grevât pas d'une même charge des produits de valeur diverse : or les journaux où la feuille d'annonces valait 500.000 francs par an étaient frappés des mêmes droits que ceux où elle n'avait pas de valeur appréciable.

Mais je vais plus loin ; alors même que le timbre serait un impôt ordinaire, égal pour tous, proportionnel aux revenus, il faut le condamner et le repousser. La presse ne doit être soumise qu'aux impôts généraux. Tout impôt spécial dont on veut la frapper n'est qu'une mesure préventive déguisée. Le timbre ne frappait pas la publication en tant que produit industriel ; il portait sur la discussion même, sur le libre examen des affaires publiques ; c'était la pensée qui était la matière imposée.

§ 3. — *Impôts spéciaux.*

La loi du 4 septembre 1871, par son article 7, établissait un droit de fabrication réglé à 10 francs les 100 kilogs sur le papier à imprimer et y ajoutait une surtaxe de 20 francs par 100 kilogs sur le papier employé à l'impression des journaux. Ce droit fut même augmenté des 4 centimes ad-

ditionnels établis par l'article 2 de la loi du 30 décembre 1873.

La loi du 4 septembre 1871 ne s'appliquait qu'aux journaux assujettis au cautionnement. Celui-ci étant supprimé, la surtaxe se trouve abolie par voie de conséquence ; et c'est d'ailleurs ce que constatent deux circulaires, l'une du directeur général des contributions indirectes en date du 30 juillet 1881, l'autre du directeur général des douanes, en date du 6 août de la même année. Aujourd'hui le papier des journaux ne supporte plus d'impôts spéciaux. Il était impossible de les justifier. J'ai dit en parlant du timbre que la presse ne devait être soumise qu'aux impôts généraux.

SECTION II. — LES MESURES DE FOND

Ne faut-il pas exiger certaines conditions de capacité, de moralité, de fortune, d'instruction, de tous ceux qui participent à l'œuvre de presse ? Telle est l'idée qui a donné naissance aux mesures de fond.

Dans toute l'histoire législative de la presse nous ne trouvons que deux mesures de ce genre, vis-à-vis des propriétaires et vis-à-vis des gérants. La loi n'a jamais imposé de conditions aux rédacteurs en chef et aux auteurs.

§ 1. — *Conditions imposées aux propriétaires de journaux.*

L'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1828 exigea pour la première fois que le propriétaire d'un journal satisfît à certaines conditions. Il devait avoir la jouissance de ses droits civils, c'est-à-dire qu'il devait être français, majeur et n'avoir pas été frappé d'interdiction légale ou judiciaire. Le décret du 27 février 1852 se montra encore plus rigoureux pour les journaux traitant de matières politiques ou d'économie sociale ; il fallait que le propriétaire eut non seulement la jouissance des droits civils, mais aussi celle des droits politiques. La loi du 11 mai 1868 encore plus sévère exigeait les mêmes conditions pour tous les propriétaires de tous les journaux, sans distinction. Une femme ne pouvait donc pas fonder même un journal de modes ; un failli qui avait la capacité de faire en son nom personnel le commerce de librairie ou d'imprimerie ne pouvait pas être propriétaire d'un journal. Si le journal était la propriété d'une société, les conditions de nationalité, de majorité et de capacité pesaient sur les associés en nom, mais les commanditaires en étaient affranchis.

La loi du 29 juillet 1881 ne parle pas de la pro-

priété des journaux. Aucune condition de capacité n'est exigée des propriétaires. Un journal est une propriété comme une autre ; il suffit, pour pouvoir en posséder un, d'avoir la capacité générale d'être propriétaire. Une femme, un mineur, un interdit, un failli, un condamné privé de ses droits politiques, un étranger même, peuvent être propriétaires d'un journal en France. Et il ne faut pas s'émouvoir de ces conséquences ou regretter une pareille libéralité. La loi de 1819 était semblable sur ce point à la loi de 1881. La loi de 1828 elle-même qui exigeait que le propriétaire fondateur d'un journal fut français, majeur et jouissant de ses droits civils, permettait, dans son article 12, aux héritiers incapables et à la veuve de lui succéder dans cette propriété, à la seule condition de choisir un gérant responsable dans un délai de trois mois. Il ne faut pas regretter non plus que la loi de 1881 permette aux étrangers de fonder un journal en France, car il eut été facile d'éluder l'interdiction au moyen d'une commandite et ce moyen avait été souvent pratiqué sous l'empire de la loi de 1868.

§ 2. — *Conditions imposées aux gérants.*

L'article 1^{er} de la loi du 9 juin 1819 n'avait assujéti à aucune condition particulière l'éditeur

responsable qu'il imposait à tous les journaux assujettis au cautionnement. La loi du 18 juillet 1828 régleta par deux dispositions séparées la capacité du propriétaire et la capacité du gérant. Nous avons vu qu'elle n'exigeait du propriétaire que les trois conditions de nationalité, de majorité et de jouissance des droits civils. Pour le gérant elle exigeait la réunion des qualités requises par l'article 980 du Code civil, ce qui excluait les femmes qui pouvaient au contraire être propriétaires d'un journal. Le décret de 1832 et la loi de 1868 dans leurs articles 1^{ers} ajoutèrent à ces conditions la jouissance des droits politiques. Les individus privés de leurs droits politiques par des condamnations judiciaires et les faillis non réhabilités étaient écartés de la gérance.

L'article 6 de la loi de 1881 dit que le gérant « devra être français, majeur, avoir la jouissance de ses droits civils et n'être privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire ». Cet article supprime donc les conditions de solvabilité que la loi de 1828 avait imposées aux gérants et qui avaient été maintenues dans les lois postérieures. La loi de 1881 n'exige plus des gérants les qualités requises des témoins dans les actes notariés comme l'exigeait la loi de 1828 : il suffit que le gérant puisse signer.

La loi de 1881 a également supprimé l'ancienne

incompatibilité entre le mandat législatif et la gérance d'un journal qu'avait édictée la loi du 27 juillet 1849.

Etre français, majeur, avoir la jouissance de ses droits civils, n'être privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire, savoir signer : telles sont aujourd'hui les seules conditions imposées par la loi au gérant.

*
* *

Donc, plus de mesures pécuniaires, une insignifiante mesure de fond : voilà tout ce qui reste aujourd'hui du régime préventif réglementaire. Comme du régime prohibitif on peut dire que son histoire se termine en 1881.

Quelques-uns s'en étonnent et regrettent une pareille liberté. Comment, disent-ils, voici des gens qui mènent pour ainsi dire le pays, qui souvent sont les véritables gouvernants et les véritables juges, et l'on n'exige d'eux aucune condition, aucune garantie ? Si encore la France était un pays où toutes les professions sont libres, cela se comprendrait à la rigueur. Mais dans une législation comme la notre où peu de professions sont entièrement libres, où beaucoup sont sérieusement et rigoureusement réglementées, c'est étonnant et regrettable.

C'est moins étonnant si l'on songe à la corrélation étroite qui a toujours existé et existe entre le régime politique d'un pays et le régime de ses journaux. Quelles conditions, quelles garanties exige-t-on d'un conseiller municipal, d'un député par exemple ? Aucune. Pourquoi donc en exigerait-on d'un simple journaliste ?

C'est moins regrettable si l'on songe à l'impossibilité matérielle qu'il y a d'exiger ces conditions, d'organiser ces garanties et surtout de trouver des sanctions sans tomber dans l'arbitraire. Et puis il ne faut pas oublier que toute mesure réglementaire est une mesure préventive et qu'il y a bien peu à faire pour la rendre prohibitive.

Entre l'arbitraire et la liberté, la loi de 1881 a choisi la liberté : on ne peut ni s'en étonner ni le regretter.

CHAPITRE III

LES MESURES DE PUBLICITÉ

A côté des diverses mesures préventives que je viens d'étudier, on trouve d'autres mesures imposées aux journaux ; ce sont celles que l'on range sous le nom de : *mesures de publicité*. Jusqu'ici on les a toujours présentées comme mesures préventives ; et les auteurs qui ont le plus de méthode en font, après les mesures pécuniaires et les mesures de fond, une troisième catégorie de mesures réglementaires.

Je commence par énumérer ces mesures de publicité. Voici, dans la législation française sur la presse toutes celles qui ont été imposées aux journaux :

1° *L'indication sur chaque numéro du nom et de la demeure de l'imprimeur.*

Ce n'est pas une règle spéciale aux journaux. Elle remonte à la loi du 21 octobre 1815 qui obligeait l'imprimeur à indiquer sur tout ouvrage par lui imprimé son nom et sa demeure sous peine

d'une amende de 3.000 francs. Les diverses lois sur la presse reproduisirent cette obligation avec des variantes de détails. L'article 2 de la loi de 1881 contient la même prescription ; mais l'amende est considérablement réduite : elle n'est plus que de 5 à 15 francs. Toutefois en cas de récidive dans l'année la peine de l'emprisonnement peut être prononcée.

2° *Le dépôt de deux exemplaires destinés aux collections nationales.*

C'est encore la loi de 1814 qui créa cette mesure imposée également à tous les imprimés. L'article 3 de la loi de 1881 est ainsi conçu : « Au moment de la publication de tout imprimé, il en sera fait, par l'imprimeur, sous peine d'une amende de 16 à 300 francs, un dépôt de deux exemplaires, destinés aux collections nationales. — Ce dépôt sera fait au ministère de l'intérieur pour Paris ; à la préfecture pour les chefs-lieux de département ; à la sous-préfecture, pour les chefs-lieux d'arrondissement et, pour les autres villes, à la mairie. — L'acte de dépôt mentionnera le titre de l'imprimé et le chiffre du tirage. Sont exceptés de cette disposition les bulletins de vote, les circulaires commerciales ou industrielles et les ouvrages dits de ville ou bilboquets. »

3° *La déclaration préalable.*

C'est l'article 1^{er} de la loi du 9 juin 1819 qui

établissait cette formalité pour remplacer l'autorisation préalable que la loi supprimait. De 1822 à 1828 la déclaration préalable subsiste concurremment avec l'autorisation préalable que la loi de 1822 rétablissait. En 1828 on revient à la seule déclaration. Lorsque le décret du 17 février 1852 rétablit l'autorisation préalable, la nécessité de la déclaration ne fut expressément ni supprimée, ni maintenue. Il semble en effet que les deux mesures se confondent et que celle-la rende inutile celle-ci. Cependant une circulaire du ministre de l'Intérieur, en date du 27 mars 1852 interprétait le silence du décret en ce sens que les journaux devaient satisfaire aux deux conditions. La loi de 1868 n'exige que la déclaration préalable. L'article 7 de la loi du 29 juillet 1881 est ainsi conçu : « Avant la publication de tout journal, il sera fait au parquet du procureur de la République une déclaration contenant : 1° le titre du journal et son mode de publication ; 2° le nom et la demeure du gérant ; 3° l'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé. — Toute mutation dans les conditions ci-dessus énumérées sera déclarée dans les cinq jours qui suivront. »

4° La nécessité d'un gérant.

L'institution du gérant remonte à la loi du 9 juin 1819 dont l'article 6 prescrivait que tout journal devrait avoir un propriétaire ou gérant respon-

sable. Au moment où les journaux étaient affranchis de l'autorisation préalable, il parut nécessaire de personnifier le journal et de lui donner un répondant vis-à-vis de l'autorité publique et des tiers. Toutes les lois qui suivirent maintinrent le gérant. L'article 6 de la loi de 1881 est ainsi conçu : « Tout journal ou écrit périodique aura un gérant. — Le gérant devra être Français, majeur, avoir la jouissance de ses droits civils et n'être privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire. »

5° *L'impression du nom du gérant sur chaque numéro.*

Cette exigence date de la loi du 18 juillet 1828, mais elle n'existait que pour les journaux politiques. Il en fut de même dans toutes les autres lois. Ce n'est que la loi de 1881 qui a étendu cette obligation à tous les journaux, quelles que soient les matières dont ils s'occupent. L'article 11 ne fait aucune distinction. En cas d'infraction c'est l'imprimeur qui encourt l'amende ; elle était de 500 francs dans la loi de 1828 ; elle est actuellement de 16 à 100 francs par chaque numéro publié en contravention.

6° *Le dépôt administratif et judiciaire de quatre exemplaires signés du gérant.*

Il ne faut pas confondre ce dépôt avec celui que j'ai déjà indiqué. Celui-ci est exigé par l'article 10

de la loi de 1881 ; l'autre par l'article 3. L'article 10 est ainsi conçu : « Au moment de la publication de chaque feuille ou livraison du journal ou écrit périodique, il sera remis au parquet du procureur de la République, ou à la mairie, dans les villes où il n'y a pas de tribunal de première instance deux exemplaires signés du gérant. — Pareil dépôt sera fait au ministère de l'Intérieur, pour Paris et le département de la Seine, et, pour les autres départements, à la préfecture, à la sous-préfecture, ou à la mairie, dans les villes qui ne sont ni chefs-lieux de département ni chefs-lieux d'arrondissement. — Chacun de ces dépôts sera effectué sous peine de 50 francs d'amende contre le gérant. » Ces deux dépôts — administratif et judiciaire — sont indépendants du dépôt du journal en tant qu'imprimé prescrit par l'article 3. Ces dépôts ne sont pas, en effet, imposés aux mêmes personnes et n'ont pas le même but. Celui de l'article 3, imposé aux imprimeurs, est destiné à enrichir nos collections nationales ; celui de l'article 10, imposé au gérant, a pour but de tenir l'administration au courant de la presse périodique. En outre, le dépôt de l'article 3 est prescrit pour tout imprimé et s'applique aux livres comme aux journaux ; celui de l'article 10 est spécial aux journaux.

7° *La signature des articles de journaux par leurs auteurs.*

La loi du 16 juillet 1850, dans le but d'atteindre les véritables auteurs des délits de publication commis par les journaux, décida, par son article 3, que tout article de discussion politique, philosophique ou religieuse, inséré dans un journal, serait signé par son auteur, sous peine d'une amende de 500 francs pour la première contravention, et de 1000 francs en cas de récidive. Cette disposition était applicable, en vertu de l'article 4, à tous les articles de journal politique ou non, dans lesquels seraient discutés des actes ou des opinions des citoyens, et des intérêts individuels ou collectifs. — Cette idée d'atteindre ainsi les véritables auteurs des délits de presse n'était pas nouvelle. Dès le XVIII^e siècle en Angleterre, sous le Directoire, lors des lois de Septembre, en 1828, en 1848, on avait proposé cette mesure : elle avait toujours été repoussée. Il est intéressant de connaître les raisons qui la firent adopter en 1850 ; et le mieux est de reproduire simplement ce que déclara l'auteur de l'amendement lors de la discussion à l'Assemblée législative (1).

« Quelle est la puissance véritable de la mau-

(1) Discours de M. de Tinguy, séance du 10 juillet 1850
Moniteur du 11.

vaise presse ? quel est son danger ? C'est le prestige de l'anonyme pour la majeure partie des lecteurs. Un journal n'est pas l'œuvre de tel ou tel individu ; c'est une œuvre collective, c'est une puissance mystérieuse, c'est le prestige de l'inconnu. — Voilà la puissance de la presse, elle n'est que cela ; et lorsqu'un article sera signé, il arrivera ceci : ou le nom sera honorable, le nom d'un homme connu par l'élévation de ses sentiments, par la pureté de ses mœurs, par l'identité d'une ligne politique, et alors cet article perd toute sa puissance, tout son charme, tout son prestige... L'écrivain qui aujourd'hui se permet de jeter l'injure, l'outrage, l'insulte en s'abritant sous le manteau de l'anonyme ou se cachant derrière le nom de son gérant, n'osera pas le faire, parce qu'il sera obligé de signer son article ; malgré lui, il sentira le besoin de se relever aux yeux de ceux pour qui il écrit.*. »

Le but véritable était de ruiner la presse, en supprimant cette puissante association intellectuelle qui faisait sa force. C'était, selon l'expression d'un critique, une machine infernale placée sous chaque journal pour le faire voler en éclats. L'article fut voté après une rude résistance par 392 voix contre 263. Il donna lieu à d'interminables difficultés dans lesquelles je n'ai pas à entrer. Je n'ai pas non plus à examiner la mesure

en elle-même et à l'apprécier. — Elle passa dans le décret de 1852 ; ou plutôt le silence de ce décret maintint en vigueur les articles 3 et 4 de la loi du 16 juillet 1850. — La loi de 1881 a abrogé cette mesure qui était, d'après le rapporteur, « illusoire, puisque rien n'était plus facile que de cacher, sous une signature d'emprunt, le vrai nom du journaliste. »

Telles sont les mesures de publicité que nous trouvons dans la législation française. On voit qu'elles ont toutes ce même élément, ce même caractère de publicité qui en fait un groupe distinct.

La question qui se pose maintenant est celle de savoir si ces mesures sont des mesures préventives.

Je ne le crois pas. Et pour la simple raison que ces mesures n'ont aucun des éléments qui constituent les mesures préventives, ni le caractère, ni le but, ni l'effet. Je vais reprendre successivement ces trois points. Et, pour éviter des répétitions fastidieuses ou des démonstrations évidentes, je raisonnerai sur une seule de ces mesures : la déclaration préalable. C'est d'ailleurs le type des mesures de publicité, la plus importante d'entre elles et la plus générale.

α) Les mesures de publicité n'ont pas le caractère des mesures préventives.

Le caractère essentiel des mesures préventives, c'est d'être, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, une restriction apportée à la liberté de l'individu. Eh bien ! peut-on prétendre, sans abuser des mots, que la déclaration préalable est une restriction apportée à la liberté ? Puis-je dire que je ne suis pas libre de fonder un journal parce que je suis obligé d'aller en faire la déclaration à la mairie ou à la préfecture ? Si l'administration qui reçoit ma déclaration avait le droit de l'examiner, de refuser de l'enregistrer ou de l'admettre suivant son bon plaisir, alors oui, la déclaration préalable serait une restriction à ma liberté. Seulement elle ne serait plus qu'une forme déguisée de l'autorisation préalable. Mais ici rien de tel. Pour pouvoir légalement fonder un journal, je n'ai qu'à aller dans un bureau trouver un employé à qui je fais ma déclaration ; il n'a pas à l'examiner ni à l'approuver ; il se borne à l'enregistrer. C'est une simple formalité, obligatoire pour tous, mais commune à tous. Et de cette formalité à laquelle je ne puis me soustraire il s'ensuivrait que ma liberté est gênée, restreinte ? C'est jouer sur les mots. Cela reviendrait à dire qu'on n'est pas libre de prendre un permis de chasse parce qu'il faut le demander et donner son signalement ou qu'on n'est pas libre de se présenter à un concours parce qu'il faut se faire inscrire.

Le seul cas où la déclaration préalable pourrait devenir vraiment une mesure préventive, c'est si on y ajoutait des conditions plus ou moins vexatoires, des conditions de forme ou de délai par exemple. Il est certain que si je ne pouvais fonder un journal que six mois après en avoir fait la déclaration, ma liberté serait gênée pendant ce laps de temps. Mais pour la presse on peut dire qu'il n'en a jamais été ainsi puisque le plus grand délai qu'on ait jamais exigé était de quinze jours. En tous les cas aujourd'hui rien de tel n'existe ; tout délai est supprimé dans la loi de 1881 ; la publication d'un journal peut suivre immédiatement le dépôt de la déclaration. Le rapporteur à la Chambre des députés a commenté cette disposition de la loi dans le sens où je l'indique en déclarant que « cela faisait disparaître le caractère préventif de cette formalité ».

La déclaration préalable pure et simple n'a donc pas le caractère essentiel des mesures préventives.

β) *Les mesures de publicité n'ont pas le but des mesures préventives.*

Lorsqu'on institue une mesure préventive, lorsqu'on apporte une restriction à la liberté de l'individu, c'est dans le but d'empêcher dans une certaine limite qu'il ne résulte un dommage de l'exercice de cette liberté. Eh bien, jamais le légis-

lateur n'a eu cette idée ni poursuivi ce but quand il a organisé des mesures de publicité pour les journaux.

Nulle part par exemple dans toute la discussion du projet de loi de 1819, où apparaît, pour la première fois, la déclaration préalable, on ne trouverait cette mesure présentée comme préventive. A chaque pas au contraire on trouve cette idée que la loi de 1810 remplace le régime préventif par le régime des garanties réelles ou personnelles. Cautionnement, garantie réelle ; déclaration préalable, garantie personnelle. On veut assurer la punition des coupables après l'accomplissement de l'acte incriminé. La Charte interdisait les mesures préventives. Beaucoup soutinrent, avec raison, que le cautionnement était une mesure préventive ; mais nul ne songea à trouver préventive la déclaration préalable. J'ai dit avec quelle vigueur Benjamin-Constant s'éleva contre le cautionnement ; c'était pour lui la seule mesure préventive de la loi de 1819. Et Hatin, après avoir exposé la loi et fait ses réserves pour le cautionnement résume ainsi la législation de 1819 : « Son caractère *purement répressif* laissait à chacun le droit de publier sa pensée en répondant de ses écrits. »

De même en 1868 lorsqu'on remplaça de nouveau l'autorisation préalable par la déclaration préalable. Voici ce qu'on lit par exemple dans

l'exposé des motifs qui précédait le projet de loi du 13 mars 1867 : « La déclaration préalable constitue *l'état-civil* du journal... l'initiative individuelle est affranchie; la tutelle disparaît. La pensée de l'écrivain se manifestera désormais dans le journal comme elle le faisait dans le livre lui-même. En retrouvant ses franchises, la presse recouvre une responsabilité plus entière. » Voici un extrait du rapport de la commission parlementaire encore plus significatif : « La déclaration préalable n'est pas une gêne ; c'est une formalité ; elle est l'avertissement donné au pouvoir de la fondation d'un journal ; nul ne saurait se plaindre d'une mesure qui se borne à faire connaître l'organisation du journal qui vient d'être créé. »

En 1881 nous avons vu que la loi supprimait l'ancien délai qui seul donnait à l'autorisation préalable un caractère relativement préventif.

Jamais la déclaration préalable n'a été instituée dans le but de prévenir un délit quelconque : à ce second point de vue ce n'est donc pas une mesure préventive. Le législateur n'a jamais eu qu'une idée : entourer l'œuvre de presse, entourer la naissance et le fonctionnement du journal d'assez de publicité pour que, en cas de délit, la répression puisse normalement, rapidement et facilement s'exercer. On prévoit le délit ; on ne le prévient

pas. On envisage le cas où il naîtra ; on ne veut pas l'empêcher de naître. L'expression du projet de loi de 1867 est très juste : la loi veut donner un état-civil au journal, comme elle veut qu'on en donne un à l'enfant qui vient de naître. Pourtant il n'est jamais venu à l'idée de personne de dire que la déclaration de naissance d'un enfant était une mesure préventive et que le législateur l'avait prise dans le but d'entraver l'œuvre de reproduction.

γ) *Les mesures de publicité n'ont pas l'effet des mesures préventives.*

N'ayant ni le caractère ni le but des mesures préventives, il est plus que naturel que les mesures de publicité n'en aient pas les effets. Le contraire seul serait étonnant. Aussi dès qu'un régime peu libéral arrive au pouvoir et se propose de supprimer la liberté des journaux, il s'empresse de remplacer ces mesures par de véritables mesures préventives ou d'en créer à côté d'elles, car il s'aperçoit immédiatement de leur complète inefficacité. Pour celui qui a l'intention de commettre un délit de presse, pour celui qui veut fonder un journal afin d'insulter quelqu'un ou d'attaquer le gouvernement, ce n'est pas la déclaration préalable qui l'arrêtera ou le modérera.

On ne peut donc pas dire que cette simple formalité ait l'effet d'une mesure préventive. En reprenant l'idée du projet de loi de 1867 je dirai que

la déclaration préalable n'empêcha pas plus un seul journal de se fonder ou un seul journaliste de commettre un délit de presse, que la déclaration de naissance n'empêcha la procréation d'un seul enfant.

N'ayant ni le caractère, ni le but, ni l'effet des mesures préventives, j'ai le droit de dire que les mesures de publicité n'en sont pas.

Mais alors que sont-elles ?

Dire que ce sont des mesures répressives semble plus étrange encore et paradoxal. Et cependant on serait plus près de la vérité.

Prenons ces mesures elles-mêmes. Quel est leur but ? Je l'ai déjà indiqué : le législateur a voulu entourer l'œuvre de presse d'assez de publicité pour que, en cas de délit, la répression puisse normalement, rapidement et facilement s'exercer. Supposons qu'aucune des sept mesures que j'ai citées n'existe. Un délit est commis ; qui faut-il poursuivre ? Nous ne connaissons ni l'auteur, ni l'imprimeur ; nous n'avons aucun gérant responsable. C'est donc une série de recherches, d'enquêtes, de saisies, de perquisitions qu'il faut entreprendre. La répression ne sera ni normale, ni rapide, ni facile. Peut-être même ne pourra-t-elle pas s'exercer. Avec les mesures de publicité actuelles, nous savons immédiatement quel est l'auteur, quel est l'imprimeur, quel est le gérant responsable ; si la loi l'avait voulu, nous saurions de

même quel est le propriétaire ou quel est le rédacteur en chef. La répression sera normale, rapide et facile. A quoi servirait-il d'échaffauder un magnifique système répressif, de construire d'ingénieuses échelles de responsabilités, si l'on ne peut appliquer le système ou trouver les responsables ? — Voilà le vrai but des mesures de publicité : elles sont la condition du régime répressif.

Je fais maintenant les trois observations suivantes :

1° Tous les auteurs déclarent que l'Angleterre est le véritable pays de la liberté de la presse parce qu'elle ne connaît plus depuis longtemps les mesures préventives. Pourtant elle a toujours eu et elle a encore de nombreuses et sévères mesures de publicité.

2° Alors que toutes les mesures préventives tendent à disparaître ou ont disparu, les mesures de publicité subsistent. La loi de 1881 proclame qu'elle supprime toutes les mesures préventives ; et cependant nous trouvons dans cette loi (sauf la signature des auteurs) toutes les mesures de publicité qui ont existé dans la suite des législations de la presse.

3° Les mesures de publicité ne sont liées en rien au régime préventif. Celui-ci peut varier sans qu'elles soient modifiées ; elles peuvent indifféremment exister ou ne pas exister. Ce n'est

que sous un régime répressif qu'on voit les mesures de publicité prendre de l'importance, se développer, se multiplier et passer au premier plan. Et, ce qui est la preuve la plus forte que ces mesures sont liées au régime répressif, c'est qu'elles varient avec lui et seulement avec lui. Que le gérant ne soit plus responsable des délits commis et la nécessité d'un gérant disparaît, et l'obligation de sa signature en bas de tous les numéros ne sera plus édictée. Qu'on déclare l'auteur seul ou principal responsable des délits de presse et la suppression de l'anonymat devient obligatoire. Proclamez comme en Angleterre la responsabilité directe des propriétaires de journaux et vous serez amené également à la suppression de l'anonymat des propriétaires. N'est-ce pas la preuve absolue que ces mesures sont intimement liées au régime répressif?

Dès lors, en présence de mesures totalement indépendantes du régime préventif, dépendant au contraire du régime répressif dont elles sont la condition et variant avec lui, n'ai-je pas le droit de dire que ces mesures, si elles ne sont pas répressives *stricto sensu*, appartiennent tout au moins au régime répressif?

Je n'ai donc pas à les apprécier ni à faire un choix entre elles, pas plus que je n'ai à parler du régime répressif proprement dit.

CHAPITRE IV

LE RÉGIME PRÉVENTIF DES JOURNAUX

Nous savons quelles sont les mesures préventives contre les journaux. Il reste à les apprécier, à les approuver ou à les condamner. Faut-il en inscrire dans une législation ? Faut-il au contraire les proscrire toutes ?

Peut-être va-t-on dire que la question est oiseuse, jugée, définitivement tranchée depuis longtemps et que je m'amuse à enfoncer une porte ouverte. C'est un peu vrai. Mais enfin tout le monde n'est pas du même avis ; de nombreuses législations européennes renferment encore des mesures préventives ; celles-ci comptent, à l'heure actuelle, même en France des partisans. Certes, nul ne demande un véritable retour au passé ; nul, je pense, ne voudrait qu'on brûle encore à petit feu l'écrivain indocile ; nul ne voudrait qu'on rétablisse en son entier le régime préventif du premier empire. Mais pourtant, comme le

dit agréablement M. Cruppi (1), « parfois, après dîner, dans les milieux de bourgeoisie cléricale, un convive vous dit, d'un ton de confiance : il faut avouer qu'il y avait du bon dans le décret de 1852. »

Et puis, outre qu'il y a des choses qui sont sans cesse utiles à répéter, je trouve qu'il est toujours bon de systématiser une opinion, même quand elle est fausse. Or, si dans les livres, les brochures et les multiples discussions parlementaires de ce siècle sur la presse, on peut trouver de nombreux arguments et de belles phrases contre les mesures préventives et pour la liberté des journaux, on les trouve toujours sans ordre et sans méthode. Il n'y a jamais eu de complète et véritable théorie du régime préventif et de la liberté de la presse. L'orateur, le journaliste, le pamphlétaire, par les buts mêmes qu'ils poursuivent, ne s'occupent que des points précis sur lesquels ils veulent frapper et négligent l'ensemble. C'est le rôle modeste d'un travail comme celui-ci de grouper ces éléments épars, d'en faire un tout, en un mot de les systématiser.

(1) Leçon d'ouverture du cours de la presse, à l'école du journalisme, décembre 1899.

∴

Le caractère essentiel et distinctif du régime préventif, comme je l'ai déjà indiqué, est d'être un régime restrictif de la liberté. Il restreint la liberté de l'individu dans le but d'empêcher qu'il ne résulte un dommage de l'exercice de cette liberté ; son nom même indique son but : *prévenir* les délits.

Ceci posé, pourquoi un régime préventif pour la presse ? pourquoi des mesures préventives contre les journaux ?

On a donné deux raisons. On a dit d'abord : les journaux cherchent à agir sur les pouvoirs publics ; il est bon de prendre des précautions contre eux ; on ne fera d'ailleurs que traiter l'exercice de la libre-communication de la pensée comme on traite l'exercice des autres libertés où l'on sort de son moi. On a dit ensuite : les journaux veulent jouer un rôle dans la politique et en jouent un considérable ; il est naturel qu'ils en reçoivent les contre-coups. Ces raisons ne valent pas grand'chose. A-t-on jamais songé à lier les bras d'un homme parce qu'il pourra user de ses bras pour causer un dommage à quelqu'un ? A-t-on jamais songé à lui faire donner caution parce qu'il a une langue et qu'il pourra s'en servir pour outrager et

calomnier ? A-t-on fait des lois préventives contre le revolver, le fusil ou le couteau ? — Non. Pourquoi donc créer un régime préventif à l'usage exclusif de la presse ? Pourquoi vouloir prévenir les délits de ce seul instrument de délit : les journaux ? — Et quant à la raison donnée quelquefois que la presse jouant un rôle dans la politique il est naturel qu'elle en reçoive les contre-coups, ce n'est point un argument, c'est la constatation du fait, tout au plus une explication.

La véritable raison de ce régime, c'est qu'on a voulu par lui lutter contre les journaux, contre leur influence sans cesse grandissante. Les mesures préventives contre la presse sont des mesures politiques ; ce sont des armes forgées par les gouvernements anti-libéraux pour asservir la presse ou la réduire au silence ; c'étaient des obstacles à la liberté d'émettre ses opinions ; c'étaient de sûres barrières contre le libre exercice du droit de communiquer sa pensée. Cela ne fait aucun doute. Pour les mesures prohibitives c'est l'évidence même ; pour les mesures réglementaires nous avons vu qu'il en était de même, quoique à un moindre degré. Leurs partisans osaient à peine soutenir le contraire. Tout au plus usaient-ils parfois d'un ingénieux sophisme : on voulait seulement restreindre l'exercice d'une liberté, on ne

touchait pas à la liberté même dont on se disait le fidèle défenseur. Quelquefois même ils faisaient une distinction plus subtile encore : on mettait des obstacles à la communication de la pensée qui pouvait troubler l'ordre social, on n'en mettait pas à la pensée même ; la liberté de la pensée était intacte. C'est le cas de rappeler ici le curieux passage déjà cité de la circulaire ministérielle du 18 septembre 1859 : « l'état a des droits et des devoirs de précaution et de surveillance exceptionnelle sur les journaux ; et, quand il se réserve de réprimer directement leurs excès par la voie administrative, *il n'entrave pas la liberté de la pensée* ; il exerce seulement un mode de protection de l'intérêt social. » Belle libéralité ! Je me demande quelles mesures le second Empire aurait cru pouvoir prendre contre la pensée elle-même.

Les mesures préventives contre les journaux sont donc des mesures politiques : cela suffit pour nous en défier ; ce n'est pas suffisant pour les condamner.

Ce que je leur reproche tout d'abord, c'est leur impuissance même. Contre les journaux, comme jadis contre les livres, les mesures préventives les plus rigoureuses furent toujours impuissantes. La contrainte de l'ancien régime n'avait pu arrêter l'élan de la pensée. Les hommes courageux renversaient les obstacles et bravaient les châtimens

pour dire au monde les vérités utiles. Des lois sans mesure étaient violées sans scrupule. Les ouvrages s'imprimaient hors de France et finissaient toujours par y rentrer. Montesquieu dut faire éditer l'*Esprit des lois* à Genève ; la plupart des ouvrages de Voltaire et de Rousseau ont été publiés à Londres, Bruxelles ou Amsterdam. Pourtant ce furent eux qui firent la Révolution. M. Anatole France a écrit à ce sujet une bien belle page (1) : « Lors de la Renaissance, dès que se répandirent dans les pays d'Europe ces petites presses à bras et ces pauvres casses de lettres mobiles qui faisaient la charge d'un âne et qui devaient changer le monde, tous les princes armèrent des lois contre l'imprimerie naissante. En France, sous François I^{er} et sous Henri II, quiconque publiait un écrit sans avoir préalablement obtenu l'approbation de la Sorbonne était puni de mort. On y pendit à force les colporteurs de Genève, coupables de vendre des prières calvinistes dans les campagnes. En 1618, alors que Luynes « qui n'avait jamais entendu parler d'affaires ni vu autre chose que des chiens et des oiseaux » gouvernait le royaume, le poète Durant, pour avoir fait un livre, fut rompu vif en grève, avec deux de ses complices. Le xvii^e siècle, que nous croyons poli

(1) Article cité.

parce qu'on y dessinait des jardins et qu'on y composait des pièces de théâtre, des oraisons funèbres et des fables, ne le céda guère en barbarie aux âges précédents. En 1694, l'année même où l'évêque Bossuet, dans ses *Maximes sur la Comédie*, traitait Corneille d'entremetteur et Molière d'histrion, les imprimeurs Rambaud et Larcher furent pendus pour avoir publié un libelle intitulé *l'Ombre de Scarron*, où le Roi était traité sans respect. — Le supplice des pauvres colporteurs genevois n'empêcha pas les progrès de la Réforme. La mort de deux malheureux imprimeurs n'épargna pas à Louis XIV une vieillesse exécrée et funeste. La cruauté des arrêts de justice n'arrêta pas les progrès de l'esprit public. Avec le XVIII^e siècle se leva l'aurore de la douceur humaine. Les lois suivirent, en boitant et en rechignant, les préceptes des philosophes. Aux époques troublées, dans les jours de violence, il y eut de brusques retours au passé. Les législateurs de l'an IV tentèrent de défendre la liberté comme les Parlements défendaient la monarchie et l'Eglise. La loi du 27 germinal punit de mort la provocation à la dissolution du gouvernement et au rétablissement de la royauté. Cette loi furieuse ne sauva pas la République. » Pour les journaux, ce fut comme pour les livres. Les mesures de Napoléon ne le sauvèrent pas, et nous avons vu qu'il revint de l'île

d'Elbe, « convaincu sur cet article », comme il disait. La presse libre aurait peut-être au contraire empêché des fautes qui précipitèrent sa ruine. « Si, dit Thiers, il y avait eu liberté de langage dans les corps de l'Etat et dans les journaux, un conquérant aveuglé n'aurait pas pu perdre en Espagne, en Russie, en Allemagne, un million de Français, nos frontières et lui-même (1). » Restauration, fin de la Monarchie de juillet, second Empire, autant d'époques où l'on a pris des mesures préventives contre les journaux, croyant les asservir ; mais le torrent a toujours brisé les digues et renversé les obstacles. « Les lois contre la presse, déclarait Emile Ollivier en 1868, sont comme la paille étendue devant les maisons et qui n'empêche pas les voitures de rouler ni les malades de mourir. » Les mesures préventives n'ont jamais sauvé un régime ; elles ont souvent précipité sa ruine. « Toutes les armes ont été impuissantes dans les mains qui les ont maniées, s'écriait M. Clemenceau en 1881 : ayons le courage de les jeter loin de nous. Et confions-nous courageusement à la liberté ! »

Ce que je reproche ensuite aux mesures préventives, c'est qu'elles furent toujours illégales.

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*. Tome XVIII, page 270.

Il résulte de l'article II de la Déclaration des droits de l'homme que la liberté d'écrire et d'imprimer ne peut avoir d'autres contre-poids que la responsabilité du citoyen qui a commis un abus ; et cette responsabilité ne pouvant naître qu'avec l'abus lui-même, il s'ensuit que le droit d'écrire ou d'imprimer ne peut être soumis à aucune restriction antérieure à son exercice. Quand le législateur vient dire à un citoyen : vous avez le droit d'imprimer un journal sauf à répondre de vos abus et *en outre* sauf à vous pourvoir de l'autorisation du gouvernement, sauf à verser un cautionnement, etc. etc. il déroge à l'article 11, il altère le texte et l'esprit d'une règle constitutionnelle. En effet, la Déclaration des droits est autre chose qu'un recueil de vaines formules. Voici ce qu'écrivait M. Laferrière, dans ce livre de la *Censure* que j'ai si souvent cité : « Les principes de 1789 n'ont pas seulement un intérêt historique ; ils possèdent une force légale actuelle, impérieuse ; on peut les violer mais non les supprimer ; on peut refuser de les appliquer mais non prétendre qu'ils ne sont pas applicables. Ils sont aujourd'hui ce qu'ils étaient il y a 78 ans, la grande Charte du peuple français. Les 5 constitutions qui se sont succédé depuis le coup d'Etat du 18 brumaire jusqu'à celui du 2 décembre ont pu faire un instant fléchir ces principes, mais elles ne les ont pas

renversés ; le manifeste présidentiel les a de nouveau proposés à l'acceptation du peuple ; le plébiscite du 21 décembre les a ratifiés ; la constitution du 14 janvier les a reconnus, confirmés, garantis par son article 1^{er}. Que faut-il de plus pour qu'ils aient force obligatoire ? »

Impuissantes, illégales, cela ne suffit pas pour condamner définitivement les mesures préventives. Leur impuissance, leur illégalité, cela les condamne dans le passé et dans le présent. Mais on pourrait y remédier. Il n'est pas impossible *a priori* de trouver des mesures efficaces, et l'on pourrait remplacer l'article 11 par une autre règle constitutionnelle. Si elles n'ont d'autres inconvénients, la condamnation est incomplète ; il faut trouver autre chose.

Ce qui condamne définitivement les mesures préventives, c'est leur nature même, leur caractère propre ; c'est cette idée, que j'ai déjà exprimée et qui domine toute cette étude, qu'elles sont un obstacle absolu à la liberté de la presse. La liberté des journaux n'existe pas et ne peut pas exister avec un régime préventif. Seulement il faut alors que j'établisse la nécessité de cette liberté : ce sera l'objet du dernier chapitre de cette étude.

Mais auparavant je veux faire une remarque. C'est que cette question des mesures préventives n'est pas seulement un côté, une face de la question plus générale de la liberté de la presse : c'est cette question tout entière. — C'est l'avis de M. Ducrocq qui trouve qu'aucune restriction antérieure aux publications est « le signe essentiel et constitutif de la liberté de la presse (1) ». C'est également l'avis de M. Barbier : « Les mesures préventives ont évidemment leur place et leur raison d'être dans une législation faite pour une société dont la constitution est peu compatible avec la liberté de la presse... Une loi qui veut consacrer la liberté de la presse doit donc avant tout n'apporter aucune entrave à l'émission publique de la pensée (2). » « L'élément vital de la liberté de la presse, dit encore Hatin, réside dans l'affranchissement de toute mesure préventive (3) ».

Ce n'est donc pas le régime répressif qu'il faut envisager pour savoir si une législation consacre ou ne consacre pas la liberté de la presse. Certes,

(1) Ducrocq, *Droit administratif*, 6^e édition, n° 786.

(2) Barbier, *Code expliqué de la Presse* ; Prolégomènes, § 1. Généralités, page 2 et 3, *passim*.

(3) Hatin, ouvrage cité, page 4.

si on exagérait la répression, si le moindre délit faisait encourir des peines considérables, la liberté n'existerait plus. Mais alors les mesures répressives agiraient comme des mesures préventives. Je raisonne dans l'hypothèse d'un régime répressif normal, où le législateur a simplement voulu que la société puisse se préserver par la loi des excès de la presse, comme de tous les autres excès. Dans cette hypothèse là qui est celle de toutes les législations européennes actuelles, la question de la liberté de la presse se ramène à celle des mesures préventives. L'exemple de l'Angleterre est frappant. Aucune loi ne proclame la liberté de la presse et dans tous les textes anglais on chercherait vainement une loi concernant les journaux ; ou plutôt si, on trouverait deux lois, une de 1881, une de 1888 ; mais, chose bizarre, toutes les deux sont faites pour protéger la presse contre le public, tellement la mesure répressive la plus efficace de toutes, la condamnation à des dommages et intérêts, y est rigoureusement appliquée. Et pourtant l'Angleterre est le pays classique de la liberté, celui qu'avec raison on cite toujours pour exemple. Pourquoi ? Parce que depuis très longtemps elle ne connaît plus les mesures préventives. « La loi anglaise, dit lord Ellenborough, est une loi de liberté ; et ce qui constitue l'essence de cette liberté, c'est que nous n'avons pas ce qu'on appelle

un imprimatur ; aucune permission préliminaire de ce genre n'est nécessaire. » Voici encore l'avis de Blackstone : « La liberté de la presse consiste dans l'affranchissement de tout obstacle avant la publication et non dans l'absence de toute répression de la fraude après la publication si l'objet en est criminel (1). » Lord Mansfield fait également cette même déclaration que l'on retrouverait d'ailleurs dans tous les ouvrages des jurisconsultes anglais : « La liberté de la presse consiste uniquement en ceci : pouvoir imprimer sans aucune permission préalable. »

∴

Ceci posé, voyons maintenant s'il faut la liberté de la presse.

(1) Blackstone, *Commentaire sur les lois anglaises*, livre IV, chapitre XI, n° 13.

CHAPITRE V

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

« La liberté seule est efficace si elle est pleine et entière. Elle seule est bonne et salutaire. »

ANATOLE FRANCE.

I

La liberté de penser est une liberté naturelle de l'homme. Et la pensée, étant un acte psychique, échappe par sa nature même à la réglementation juridique. *Cogitationis pœnam nullam petitur*. L'Eglise catholique s'est attaquée à cette liberté ; mais on se demande comment un texte de loi pourrait atteindre la pensée elle-même. J'ai relevé l'habile mais grossière confusion que faisait à ce sujet la circulaire ministérielle du 18 septembre 1869.

La liberté d'exprimer sa pensée est tout autre chose. Nous ne sommes plus en présence d'un phénomène purement psychique ; et une régle-

mentation juridique se conçoit très bien. Je suis libre d'avoir une pensée injurieuse, diffamatoire, obscène ou criminelle ; aucune volonté extérieure ne peut l'empêcher de naître en mon cerveau ; je puis au contraire n'avoir pas la liberté de l'exprimer. Mais il ne faut pas exagérer cette ligne de démarcation. Si une mesure contre la liberté d'exprimer ma pensée n'atteint pas directement ma liberté de penser, elle l'atteint indirectement. Interdire le passage sur une place ou dans une rue ne supprime pas ma liberté de marcher, ma liberté d'aller et de venir, mais la restreint indirectement. La liberté d'exprimer sa pensée découle, comme un corollaire, de la liberté de penser. C'est une liberté naturelle de l'homme.

La liberté de la presse n'est à son tour qu'un fragment de cette dernière liberté. Comme le dessin, la sculpture, la réunion publique, la musique, la conversation, la lettre, le télégramme, etc., les journaux ne sont qu'un des moyens par lesquels l'homme manifeste sa pensée et la communique à ses semblables. On peut donc dire que la liberté de la presse est une liberté naturelle.

∴

J'ai dit qu'on ne pouvait songer à restreindre la liberté de penser. Pourtant ce serait la solution

idéale pour un gouvernement anti-libéral. « S'il n'y avait au monde que des Abeilards, dit plaisamment Emile de Girardin, la grande question des enfants trouvés serait vite résolue. » Mais les temps de l'Inquisition ne sont plus. Nul ne songe à tracer un cercle à la pensée de l'homme. L'hérésie, pas plus en politique qu'en religion, ne peut être un crime aujourd'hui.

On a essayé alors de restreindre la liberté d'exprimer sa pensée. Et comme la presse était le moyen le plus puissant et le plus dangereux, on s'est acharné sur elle : nous l'avons vu. Par ricochet on a atteint la pensée elle-même. « Faire le procès à la presse, dit Eugène Pelletan, c'est faire le procès à la pensée, car la presse n'est autre chose en France que la France pensante au jour le jour (1). » Dès 1819, le comte Lanjuinais mettait la question au point : « On doit être libre de publier ses opinions par la voie de la presse, comme de parler aux passants, comme d'aller et de venir sur la voie publique. Ces deux *libertés naturelles* sont aussi nécessaires l'une que l'autre, quoique l'on puisse en abuser, comme on peut abuser de tout ce qui est permis (2). »

(1) Edouard Laferrière, ouvrage cité. Préface d'Eugène Pelletan.

(2) Lanjuinais, *Les constitutions de tous les peuples*, France. Tome I^{er}, page 142.

II

La liberté de la presse est la garantie de toutes les libertés individuelles ou sociales ; il n'en est pas une qui puisse se passer de la liberté des journaux sans être aussitôt affaiblie ou détruite. Sur ce point je n'ai guère qu'à résumer Edouard Laboulaye (1).

Il n'y a aucune garantie de la liberté individuelle quand les journaux ne sont pas libres. Un innocent est arrêté. Les tribunaux n'ont pas le droit d'agir ; nous n'avons pas une loi d'*habeas corpus*. Les Chambres peuvent n'être pas réunies. Si les journaux ne sont pas libres, sous le régime du premier Empire, sous celui du second Empire même, quelle voix pourra s'élever en faveur de l'innocent ? Avec une presse libre, une arrestation arbitraire ne pourra être faite, en tout cas maintenue, car l'opinion prendrait feu et exigerait justice. — La première garantie de la justice, c'est la publicité. « Il ne suffit pas, disait Royer-Collard, qu'il y ait des juges pour qu'il y ait des jugements ; l'arbitraire ne change pas de nature pour être couché dans une sentence. » Si le juge est partial, si la passion politique ou reli-

(1) Edouard Laboulaye, *Le parti libéral*. Chapitre sur la liberté de la presse, *passim*.

gieuse le trouble, qui le fera rentrer dans le respect de la loi ? S'il est dur ou violent qui lui apprendra à se modérer ? La presse seule, la presse libre seule a ce pouvoir et ce droit ; elle est l'opinion, elle est la société elle-même surveillant la justice, parce que la justice, comme tout autre pouvoir de l'État, est faite pour les citoyens. — La liberté de la presse assure seule la liberté du travail. Ce sont les journaux qui ont fait tomber les privilèges et les prohibitions. Chose étrange ! dans un pays où la presse n'est pas libre, le gouvernement ne l'est pas davantage ; il est entouré, assiégé, trompé par des gens habiles et puissants ; c'est le règne du monopole. Le journal libre est au contraire du pouvoir ; il donne une voix aux intérêts qui souffrent ; le moindre citoyen, s'il se croit sacrifié, peut se défendre et plaider sa cause devant la nation. Devant ce cri, répété et grossi par mille échos, l'égoïsme et l'intrigue sont sans force. — La liberté de la presse est la garantie de nos biens. Avec elle, point d'impôts arbitraires ; point d'entreprises qui, du jour au lendemain, peuvent engager et compromettre la fortune du pays tout entier. — De même encore, la liberté de la presse est nécessaire à la défense des intérêts moraux. La religion qui s'adresse à la conscience et à l'esprit ne vit que de la parole ; mais aujourd'hui c'est avec la presse qu'on parle. Longtemps l'Eglise catho-

lique a eu peur de cette force nouvelle ; mais aujourd'hui n'est-ce pas sa plus puissante auxiliaire ? Qui donc plus qu'elle use de la liberté des journaux ?

Il est inutile d'insister davantage sur une vérité presque évidente. La liberté de la presse est la garantie et la condition de toutes les autres ; c'est, suivant l'expression même de Mirabeau, « la liberté sans laquelle les autres ne peuvent être conquises ».

. . .

La liberté de la presse n'est pas seulement la garantie des libertés individuelles et sociales, elle est aussi la garantie des libertés publiques ; elle est, comme on l'a dit, la garantie même des garanties. « De toutes les garanties politiques de la liberté, dit Laboulaye, la plus énergique et la plus sûre, c'est la liberté de la presse et des journaux (1). » La presse est le *forum* des peuples modernes. Supprimer la presse, c'est du même coup supprimer la liberté. Point de liberté des journaux, point de liberté politique. On ne peut enchaîner la presse qu'en ayant pour complice la peur du public et sa bassesse, cette *abjecta serventium patientia* qui soulevait de dégoût l'âme de Tibère.

(1) Ouvrage et chapitre cités, page 247.

« Pour les sociétés modernes éparses sur de vastes territoires et qui ne se réunissent jamais dans une délibération commune, la libre publication des opinions individuelles par la presse n'est pas seulement la condition de la liberté publique, elle est le principe nécessaire de cette liberté, puisqu'elle seule peut former au sein d'une nation une opinion générale sur ses affaires et ses intérêts. » Royer-Collard.

D'ailleurs il est à remarquer que la liberté de la presse existe toujours pour quelqu'un ou pour quelque chose. Quand ce n'est pas pour tout le monde, c'est pour un seul, c'est pour le plus fort ; quand ce n'est pas pour le bien et le mal, indistinctement, il y a beaucoup de chances que ce soit pour le mal exclusivement.

Napoléon lui-même avait vu cette nécessité : « Mon fils, disait-il à sainte Hélène, sera obligé de régner avec la liberté de la presse. C'est une nécessité aujourd'hui. » Et nous connaissons la définition si exacte de cette liberté qu'il inséra dans l'acte additionnel : « Tout citoyen a le droit d'imprimer et de publier ses pensées, sans aucune censure préalable, sauf la responsabilité légale après la publication. »

Un peuple censuré, un peuple qui n'a pas la liberté de la presse est un peuple sourd-muet. Aussi, si cette liberté est désirable et bonne sous

un régime absolu, devient-elle nécessaire sous un régime représentatif. Un tel régime sans la liberté des journaux est un anachronisme, une véritable folie, comme on l'a dit. On peut concevoir et on a vu des rois très grands dans des pays où il n'y avait pas de libertés publiques et où la presse ne jouissait d'aucune indépendance ; des aristocraties peuvent prospérer quelque temps — cela s'est vu et se conçoit encore — en opprimant toutes les libertés ; mais je me demande ce que serait un régime représentatif, un Parlement, une Chambre des Députés, dans un pays où il n'y aurait pas de libertés publiques, où surtout il n'y aurait pas la liberté de la presse.

La liberté de la presse est nécessaire au suffrage universel. Comment pourrait-on l'éclairer sans les journaux ? L'éducation politique d'une nation ne se fait pas du jour au lendemain ; comment se fera-t-elle sans les journaux ? La première condition pour qu'une Chambre soit la représentation véritable du pays, c'est que les élections soient sincères, c'est qu'elles ne soient pas livrées à l'inconnu ; il faut que les candidats puissent se faire connaître, il faut que les électeurs sachent qui ils sont, qu'on puisse discuter leur passé, leurs votes antérieurs, leurs idées, leur programme : comment tout cela sera-t-il possible si la presse n'est pas libre, si les journaux

ne peuvent pas parler en toute franchise et toute indépendance ?

La liberté de la presse n'est pas moins nécessaire aux Chambres elles-mêmes. La force d'une assemblée est une force d'opinion. Il faut que les députés se sentent soutenus par la nation elle-même, il faut qu'ils soient la voix vivante du peuple. « Détruisez, dit l'auteur du « Parti Libéral », détruisez cette perpétuelle communion de sentiments et d'idées qui fait de la Chambre une représentation nationale, supprimez les journaux, aussitôt vous séchez à la racine l'influence politique des députés (1). » Et il ne faut pas dire que la liberté de la tribune suffit et qu'elle peut remplacer la liberté de la presse. Sans l'écho du journal toute voix s'arrête à l'enceinte de la Chambre ; avec l'écho puissant du journal, c'est le pays tout entier qui entend cette voix. Sans la liberté de la presse le pays reste étranger à la politique ; il la subit, il ne la dirige pas. Sous le premier Empire il y avait des journaux mais ils n'étaient pas libres, et il y avait la liberté de la tribune : qui dira qu'on avait la liberté politique ? On se rappelle le mot de Villèle, en 1817, alors qu'il était encore dans l'opposition : « Il faut que cette tribune conquière la liberté de la presse, ou qu'elle

(1) Edouard Laboulaye, ouvrage cité, page 256.

soit réduite elle-même au silence par l'asservissement de la presse. »

La liberté de la presse, seule défense des minorités et des individus, est le criterium du vrai libéralisme ; elle en est la pierre de touche, a-t-on dit. Où donc serait-elle mieux chez elle qu'en France ? C'est la France qui, la première, a proclamé par Descartes la liberté de penser et la souveraineté de la raison. C'est elle qui, la première, a proclamé par Bossuet l'indépendance du pouvoir civil et de l'Eglise. C'est elle qui, la première, par Montesquieu, Voltaire et Rousseau enseigna au monde la justice et la tolérance et retrouva « les titres perdus du genre humain. » C'est la France qui, depuis 1789, a jeté dans le monde tous les principes des libertés civile, politique et religieuse. Il n'est pas possible qu'elle soit privée d'une liberté qui est la source et le fondement de toutes les autres. Plus que partout ailleurs, la liberté de la presse est, en France, une liberté nécessaire.

III

Que lui reproche-t-on ? Je n'ai jamais trouvé chez tous ses adversaires qu'un seul reproche : la liberté de la presse dégénère immédiatement en licence.

C'est vrai. Dans cette matière, dit Tocqueville, « il ne peut y avoir de milieu entre la servitude et la licence. Pour recueillir les biens inestimables qu'assure la liberté de la presse, il faut savoir se soumettre aux maux inévitables qu'elle fait naître. Vouloir obtenir les uns en échappant aux autres, c'est se livrer à l'une de ces illusions dont se bercent d'ordinaire les nations malades ». Dès 1817, Royer-Collard l'avait vu : « La loi ne peut atteindre la licence qu'en frappant la liberté. »

Il faut donc choisir entre la liberté et la licence qui la suit — et la servitude. Je ne veux pas revenir sur l'impossibilité qu'il y a toujours eu de « museler » la presse, impossibilité plus forte chaque jour. Mais peut-on hésiter ? « Qu'on ne vienne pas objecter la licence qui peut résulter de la liberté, s'écriait déjà Mirabeau ; les restrictions en ce genre ainsi que dans tous les autres, ne gênent que les honnêtes gens, comme la contrebande ne sert que les fripons. »

On nous dit : regardez ce qu'a fait votre liberté. Les hommes éminents redoutant la diffamation, les injures, les calomnies, s'éloignent de la presse et de la vie publique. Un long passé d'irréprochable honorabilité, toute une vie de devoir, de travail, d'honneur, de dévouement même, ne trouvent pas grâce devant le journal ;

Le premier venu, un jaloux, un imbécile, s'empare de ce passé et de cette vie et les traîne dans la boue : cela est vrai et j'en ai eu moi-même le plus triste exemple que puisse avoir un fils. La presse est devenue la proie des financiers ; le journaliste est esclave de l'argent. Cela est vrai encore. La presse traverse une crise. Mais faut-il payer cette crise au prix de la liberté ? Non, certes, mille fois non.

Qu'on regarde ce qui s'est passé en Angleterre à la fin du siècle dernier : c'est une judicieuse remarque de M. Cruppi (1). Les journaux étaient tombés au dernier degré de l'abjection. Les hommes d'Etat les plus éminents et les plus honorables étaient odieusement insultés et n'osaient ou ne pouvaient même poursuivre. Le peuple anglais ne renonça pas pour cela à la liberté ; il la voulut obstinément, désespérément peut-on dire ; il brisa tous ceux qui s'attaquaient à elle, et par la liberté seule il eut raison des inconvénients de la liberté. Celle que lord Chatam appelait la prostituée privilégiée « chartered libertine » par la liberté triompha de la licence ; et les journaux anglais d'aujourd'hui peuvent être donnés comme modèles au monde entier.

Si la presse produit le mal, elle produit aussi

(1) Leçon d'ouverture citée.

le bien. Malgré tout, en dépit des apparences, elle seconde l'œuvre de civilisation et de progrès. « L'esprit de vérité que la plupart de ses organes renferment, les idées de justice que les véritables écrivains y soutiennent et y défendent, doivent faire oublier les funestes effets du mensonge et de la calomnie. C'est par l'effort contradictoire, la lutte acharnée des opinions que la lumière se révèle. Qu'importe le chaos apparent, la partialité, le dénigrement et la haine ! Dès l'instant que les honnêtes gens peuvent écrire et que le journalisme loyal peut s'exercer, le triomphe de la bonne cause est toujours assuré (1). » La liberté de la presse est pareille à la lance d'Achille : elle seule peut guérir les blessures qu'elle fait.

Les journaux peuvent être dangereux quand ils ne sont pas libres et peu nombreux. Mais alors ce n'est plus la presse, c'est une flatterie payée. La presse libre et multipliée n'offre aucun danger sérieux. Leur multiplication même fait un contre-poids à leurs passions. Avec l'acier on forge des poignards, mais on forge aussi des charrues. La presse toute puissante pour le mal est encore plus puissante pour le bien.

D'ailleurs l'opinion ne s'épure qu'autant qu'elle

(1) Fabreguettes, ouvrage cité. Introduction, pages xxv et suivantes.

est libre. Les mensonges se détruisent les uns par les autres. « L'erreur elle-même, déclarait tout récemment M. Waldeck-Rousseau, sert la vérité. Qu'elle soit philosophique, ou scientifique, ou politique, la vérité se plaît au choc des idées, et jamais elle n'apparaît plus radieuse et plus certaine que dans la mêlée des opinions et l'ardeur des controverses (1) ». La vérité porte en elle une force invincible qui la fait toujours triompher, une force d'enchaînement que l'erreur ne peut briser. Une fois émise, une fois en marche, suivant le mot célèbre, rien ne peut l'arrêter. *La liberté seule est efficace si elle est pleine et entière. Elle seule est bonne et salutaire.*

On peut aller jusqu'à dire que la fortune d'un peuple est liée à cette liberté. Voici deux pages qu'il est curieux de rapprocher. La première date de 1814 : c'est le passage d'une lettre adressée au député Raynoud par le comte de Montgaillard « royaliste constitutionnel selon la charte (2) » : ... « Que de maux eussent été épargnés, depuis trois siècles, à l'humanité, si le despotisme et la superstition n'eussent pas enchaîné la pensée ! Si la presse eut été libre, les massacres de Merendol et

(1) Discours prononcé par M. le Président du Conseil, au banquet des Journalistes parisiens, 18 mars 1900.

(2) Voir Hatin, ouvrage cité, pages 98 et 99.

de Cabrière, cette horrible journée de la saint Barthélemy, qui flétrira dans tous les siècles la mémoire de Charles IX, n'eussent pas eu lieu... Si la presse eut été libre, les trentes dernières années du règne de Louis XIV n'eussent pas été déshonorées par des intrigues de prêtres, par les petites passions d'une femme. Ce monarque n'eût pas révoqué l'Edit de Nantes, fait fusiller ses sujets dans les Cévennes et déporté l'industrie et le commerce de son royaume... Si la presse eut été libre, le régent n'eût pas introduit en France cette dépravation de mœurs... et la nation française toujours fidèle à son noble caractère, n'eût pas vu l'agiotage corrompre à la fois les esprits et les cœurs, et engendrer enfin la révolution... Si la presse eut été libre, oui, je l'affirme et avec confiance, le plus vertueux des rois, Louis XVI, n'eût pas péri sur un échafaud. La vérité, dont il était si digne, qu'il cherchait, qu'il aimait autant qu'il chérissait son peuple, la vérité fût arrivée à tous les instants jusqu'à son trône, elle lui eût fait connaître sa situation et le seul remède qu'elle comportait.

Eclairez les hommes, si vous voulez les rendre sages, raisonnables, fidèles à leurs monarques ; c'est l'ignorance, ce sont les faux raisonnements qui rendent l'homme méchant et séditioneux...

La liberté de la presse, dans tout gouvernement libre et bien constitué, est le droit qu'a tout individu de manifester ses opinions sur les actes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif; et cette liberté doit être illimitée : sans cela tout peuple doit renoncer à sa liberté. »

La seconde page est de 1863. Ce n'est plus un monarchiste, même constitutionnel qui parle, c'est Edouard de Laboulaye (1) : « Quels sont les pays riches, prospères, moraux, paisibles, qui peuvent sans inquiétude envisager l'avenir? Ce sont les pays où la presse, avec toutes ses passions et ses erreurs, verse à flots la vérité, et maintient chacun dans le devoir par la crainte de l'opinion. Quels sont les pays où les hommes honnêtes, capables, constants, courageux sont aux affaires, où la supériorité morale se joint à la supériorité politique? Ce sont les pays où chaque matin on peut tout dire contre un ministre, où ne pas l'accuser c'est le louer. Quel Etat plus puissant que l'Angleterre, plus riche que la Hollande, plus patriotique que la Suisse, plus vaillant que l'Amérique, plus industrieux que la Belgique? Et cependant ces affreux journaux y pullulent; ils critiquent tout et on ne les poursuit pas. C'est la vie avec tous ses écarts, mais avec toute sa force et toute son éner-

(1) Ouvrage cité, page 271.

gie. Regardez au contraire quels sont les peuples arriérés, pauvres, corrompus, tour à tour violents et serviles ; ce sont ceux où la presse est muette, où l'on étouffe les journaux sous prétexte d'empêcher le mensonge et la calomnie. Voyez ce qu'était Naples il y trois ans, l'Espagne il y a vingt ans, la Russie aujourd'hui. Qui n'aperçoit pas le lien qu'il y a entre la liberté de la presse et la fortune des peuples, celui-là est aveuglé par l'ignorance ou le préjugé. Quiconque a peur des journaux et ne voit pas le rôle qu'ils jouent dans la civilisation moderne, celui-là, quel que soit son esprit, n'aime pas la liberté, ou, ce qui revient au même, il ne la comprend pas. »

La vérité et la justice sont pour les sociétés deux conditions essentielles de force et de santé. Le mensonge et l'arbitraire n'ont jamais rien fondé ; ils ont ébranlé souvent d'antiques et puissantes institutions. Eh ! bien, cette liberté et cette justice, la liberté des journaux peut seule la donner. Je ne puis résister à l'envie d'emprunter encore un exquis passage à l'article de M. Anatole France que j'ai déjà cité. Jamais on ne fit plus bel éloge de la liberté de la presse ; jamais on en a mieux montré la nécessité :

« Vous devez la liberté à la presse, non pas seulement à la presse qui la mérite par sa prudence, mais à la presse telle qu'elle est, sage ou folle.

Vous la devez à la presse, parce que la presse exprime la pensée de la nation entière, et qu'elle est et doit être, comme cette pensée même, diverse, confuse, contradictoire, juste, injuste, sage, absurde, violente, magnanime ; parce qu'elle est la conscience de la foule obscure des citoyens comme de l'élite des intelligences, et le miroir où chacun, se voyant au milieu de tous, se compare et se juge ; parce qu'il est indispensable qu'elle dise tout ce qui se croit ou se pense confusément autour de nous, en sorte que le vrai et le faux se trouvent amenés à la lumière dans la même proportion où ils sont au fond des esprits ; parce que, tant bien que mal, elle pense, et que la pensée, à la longue, s'ordonne d'elle-même selon des lois supérieures, qu'on ne peut transgresser et produit la conciliation des contraires ; parce qu'elle apporte des faits et donne des raisons, et que si les faits qu'elle apporte sont faux, elle les anéantit dès qu'elle les expose, et que ses raisons, fussent-elles les pires de toutes, impliquent la reconnaissance de la raison souveraine ; parce qu'elle ne peut ni se tromper ni mentir sans mettre à découvert le mensonge et l'erreur et qu'ainsi, de gré ou de force, elle travaille, en définitive, à l'établissement de la vérité ; parce que ses discussions ardentes, partiales, et même injurieuses ou ineptes, se substituant à la violence matérielle, annoncent l'adoucissement des mœurs

et y contribuent ; parce que, étant l'idée, elle doit rester indépendante du fait, étant la pensée, elle doit dominer tout acte, étant la force morale, elle doit être soustraite à la force matérielle. »

. .

Depuis 19 ans aucune mesure préventive n'a été prise contre la presse. Depuis 19 ans la France possède la liberté des journaux ; il faut espérer qu'elle saura la garder toujours. « Tout essai de restriction à la liberté de la presse, s'écriait dernièrement M. Cruppi, nous mènerait aux pires désastres. Je désespérerais de mon pays si j'y entendais de nouveau retentir l'affreux mot de Montalembert : « La France est affamée de silence ! » Oui, il faut la liberté ; je crois avoir démontré qu'elle est nécessaire et bienfaisante. Quelle que soit la mesure qu'on puisse proposer à l'avenir contre la presse, par cela seul qu'elle restreint la liberté, il faut la repousser et la condamner. S'il est un droit sacré qu'il faille garder et défendre jalousement, c'est celui de penser à sa guise, de chercher la vérité et de la discuter librement ; s'il est un privilège précieux c'est celui de pouvoir transmettre

sa pensée sans entraves, de pouvoir enseigner aux hommes ce qu'on croit être la vérité, c'est le privilège de pouvoir, suivant l'admirable expression de Jules Simon « allumer les âmes l'une à l'autre, comme des flambeaux ! »

Vu :

Le Président de la Thèse,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Doyen,

GLAÇON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE BIBLIOGRAPHIQUE (1)

- Barbier*. Code expliqué de la presse, 1887.
Barbier. Complément au Code expliqué, 1895.
Bergasse. Essai sur la liberté de la presse, 1817.
Bonald (De). Sur la liberté de la presse, 1826.
Bonjean. Discours prononcé au Sénat dans la discussion de la loi sur la presse, 1868.
Corcelles (De). De la suppression de l'impôt du timbre, 1835.
Celliez et Le Senne. Loi de 1881 sur la presse, 1882.
Chassan. Traité des délits et contraventions de la parole, de l'écriture et de la presse, 1846.
Chassan. Lois sur la presse depuis le 24 février 1848.
Chateaubriand. De l'abolition de la censure.
Clausel de Coussergues. De la liberté et de la licence de la presse, 1826.
Corcelles (De). De la suppression de l'impôt du timbre, 1835.
Fabreguettes. Traité des infractions de la parole, de l'écriture et de la presse, 1884.
Fiévée. La presse sous la Restauration.
Girardin (Emile de). Les droits de la pensée, 1864.
Giraudeau. La presse périodique de 1789 à 1867.

(1) Je n'indique ici que les ouvrages spéciaux à la presse, et particulièrement au régime préventif des journaux.

- Grattier (De)*. Commentaire des lois de la presse, 1847.
- Hatin*. Manuel théorique et pratique de la liberté de la presse, 1868.
- Laferrière*. La censure et le régime correctionnel. Etude de la presse contemporaine, 1867.
- Locré (Baron de)*. Discussion sur la liberté de la presse, la censure, l'imprimerie et la librairie, au Conseil d'Etat, pendant les années 1808, 1811, 1819.
- Mirabeau*. Sur la liberté de la presse, 1789.
- Monseignat (Ch. de)*. Histoire des journaux pendant la Révolution, 1878.
- Parant*. Les lois de la presse en 1836.
- Peignot*. Essai sur la liberté de la presse depuis le xv^e siècle, 1832.
- Rousset*. Code général des lois sur la presse, 1869.
- Vingtain (Léon)*. De la liberté de la presse, 1860.
- Welschinger*. La censure sous le Premier Empire, 1882.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Délimitation du sujet	1
CHAPITRE PREMIER. — Historique de la législation sur la presse au point de vue des mesures préventives .	3
Avant la Révolution	3
Sous la Révolution	6
La Convention et le Directoire	7
La presse sous Napoléon I ^{er}	9
La première Restauration et les Cent-jours . .	17
La seconde Restauration	19
Les lois de 1819.	23
Les lois de 1820, 1821, 1822.	26
La loi du 18 juillet 1828	30
Les ordonnances de juillet	30
La presse sous la monarchie de juillet. . . .	31
Les lois de septembre	32
La presse sous la seconde République	32
Le décret-loi du 17 février 1852.	34
La loi du 11 mai 1868.	40
La presse sous la troisième République . . .	41
CHAPITRE II. — Les diverses mesures préventives . .	44
Distinction des mesures prohibitives et régle- mentaires.	44
1 ^{er} Groupe. Les mesures prohibitives.	

1° La censure.	45
2° L'autorisation préalable	48
3° L'avertissement, la suspension et la suppression par le gouvernement	51
4° La saisie préventive administrative	55
5° La défense de publier des articles signés par une personne privée de ses droits civils et politiques et bannie du territoire français.	63
6° La poursuite pour délit de tendance	64
7° Les mesures prohibitives contre les journaux étrangers	67
2° Groupe. Les mesures réglementaires.	
SECTION PREMIÈRE. — Les mesures pécuniaires.	72
§ I. Le cautionnement	73
§ II. Le timbre	80
§ III. Impôts spéciaux	83
SECTION II. — Les mesures de fond	84
§ I. Conditions imposées aux propriétaires de journaux	85
§ II. Conditions imposées aux gérants	86
CHAPITRE III. — Les mesures de publicité	90
L'indication sur chaque numéro du nom et de la demeure de l'imprimeur	90
Le dépôt de deux exemplaires destinés aux collections nationales	91
3° La déclaration préalable	91
4° La nécessité d'un gérant	92
5° L'impression du nom du gérant sur chaque numéro.	93
6° Le dépôt administratif et judiciaire de quatre exemplaires signés du gérant.	93
7° La signature des articles de journaux par leurs auteurs.	95
Ces mesures sont-elles préventives ?	96

α) Les mesures de publicité n'ont pas le caractère des mesures préventives	97
β) Les mesures de publicité n'ont pas le but des mesures préventives	99
γ) Les mesures de publicité n'ont pas l'effet des mesures préventives	102
Les mesures préventives appartiennent au régime répressif dont elles sont la condition	104
CHAPITRE IV. — Le régime préventif des journaux . .	106
Appréciation de ce régime	106
Intérêt de la question	107
Raisons données pour les mesures préventives .	108
Ce sont des mesures politiques	109
Leur impuissance	110
Leur illégalité	113
Elles sont un obstacle absolu à la liberté de la presse	115
Toute la question de la liberté de la presse se ramène à la question des mesures préventives	116
CHAPITRE V. — La liberté de la presse	119
I. C'est une liberté naturelle.	119
II. C'est la garantie de toutes les libertés indivi- duelles ou sociales	122
C'est la garantie de la liberté politique	125
III. Reproches faits à la liberté de la presse. . .	128
Avantages de cette liberté	130
Eloge de la liberté de la presse	135

